

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
10 mars 2003
Français
Original: anglais

**Lettre datée du 3 mars 2003, adressée au Président
du Conseil de sécurité par le Président du Comité
du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001)
concernant la lutte antiterroriste**

Me référant à ma lettre du 13 novembre 2002 (S/2002/1247), j'ai l'honneur de vous informer que la France a adressé au Comité contre le terrorisme le troisième rapport ci-joint, conformément au paragraphe 6 de la résolution 1373 (2001) (voir annexe).

Je vous serais obligé de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe en tant que document du Conseil de sécurité.

Le Président du Comité du Conseil de sécurité
créé par la résolution 1373 (2001)
concernant la lutte contre le terrorisme
(*Signé*) Jeremy **Greenstock**



**Annexe à la lettre datée du 3 mars 2003, adressée au Président
du Conseil de sécurité par le Président du Comité
du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001)
concernant la lutte antiterroriste**

[Original : français]

**Lettre datée du 30 janvier 2003, adressée au Président du Comité
du Conseil de sécurité créé par la résolution 1373 (2001)
concernant la lutte antiterroriste par le Représentant permanent
de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies**

En réponse à votre lettre de novembre dernier, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le second rapport complémentaire présenté par la France au Comité contre le terrorisme en application du paragraphe 6 de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité (voir pièce jointe).

Le Représentant permanent
(*Signé*) Jean-Marc de La Sablière

Pièce jointe

Deuxième rapport complémentaire présenté par la France au Comité du contre-terrorisme en application de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité

- ♦ **L'application effective du paragraphe 1 de la résolution exige également qu'il existe des dispositions juridiques ou des mesures administratives garantissant que les fonds et autres ressources économiques collectés par les organisations à but non lucratif (par exemple les organisations religieuses, caritatives ou culturelles) ne sont pas détournés et utilisés à d'autres fins que l'objet déclaré, en particulier pour financer le terrorisme. Veuillez expliquer si de telles dispositions ou mesures sont en place en France, outre la loi No 93-122 du 29 janvier 1993, et, si tel n'est pas le cas, comment la France envisage d'adapter sa législation pour satisfaire à la prescription énoncée dans ce paragraphe.**

Afin de garantir la transparence des mouvements de fonds drainés par ces organisations ou associations, il existe un dispositif légal de contrôle des associations et des fondations qui donne aux pouvoirs publics les moyens juridiques pour les contrôler et faire face aux agissements de celles qui violent la loi ou troublent l'ordre public.

En France, les associations, organismes à but non lucratif tels que définis par la loi du 1er juillet 1901, occupent un secteur important de la vie publique de la société et participent activement à la vie démocratique. Si elles bénéficient également d'un certain nombre d'avantages fiscaux du fait de leur statut, elles concrétisent avant tout une liberté d'expression et de réunion plus que l'exercice d'un droit fiscal.

De même, la fondation s'analyse en droit français comme la manifestation d'une volonté d'affecter des ressources à un but particulier et non comme une institution légale s'interposant entre un donateur et un bénéficiaire et qui, compte tenu de sa vocation charitable, bénéficierait d'avantages divers et notamment fiscaux.

Il ressort de ces éléments que le contrôle du fonctionnement d'une institution telle que l'association ne saurait dépendre d'un contrôle de l'administration fiscale sur des organismes qui lui sont redevables d'une exonération (ou en France par l'État sur des fondations dont il décide, discrétionnairement, de la création ou de la disparition).

1. Les associations

La loi du 1er juillet 1901 et son décret d'application du 16 août 1901 ont eu essentiellement pour objet d'organiser l'exercice d'une liberté publique et non de créer une structure juridique.

La liberté d'association fait partie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République garantis par le préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie la Constitution de 1958. Elle a donc une valeur constitutionnelle reconnue par le Conseil constitutionnel aux termes de sa décision du 16 juillet 1971.

Elle est également proclamée par plusieurs textes internationaux (Convention européenne des droits de l'homme, Pacte international relatif aux droits civils et politiques) de sorte que toute disposition susceptible d'entraver l'exercice de la liberté d'association peut être écartée d'office par les tribunaux.

Le principe de liberté d'association signifie, sauf exception, que :

- Tout individu est libre de constituer une association. Cela implique que le principe de la création d'une association n'a pas à être subordonné à une autorisation administrative préalable même si l'octroi de la personnalité juridique, donc la reconnaissance de l'association en tant que telle, peut au contraire l'être;
- Tout individu est libre d'adhérer à une association. Inversement, tout individu est libre de ne pas adhérer à une association ou de s'en retirer à tout moment.

a) Définition de l'association

- * L'association est une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que celui de partager des bénéfices.
- * Lors de la création d'une association, les membres (sociétaires) apportent leurs connaissances ou leur activité. À cet égard, l'article 1er de la loi de 1901 exige que la mise en commun des connaissances ou des activités soit permanente, ce qui permet de distinguer l'association de la simple réunion.
- * Tous les membres de l'association sont égaux en droits, ce qui distingue par exemple le contrat d'association du contrat de travail.

Le but non lucratif des associations n'implique pas pour elles l'interdiction d'exercer une activité économique. En effet, certaines associations du type « loi 1901 » sont rapidement apparues comme ayant une activité économique avérée générant des fonds importants, par exemple les associations culturelles, les centres de formation professionnelle, les clubs de sport.

Afin de prendre en compte cette spécificité, et ainsi organiser le contrôle de la gestion de ces associations, la loi du 1er mars 1984 et son décret d'application du 1er mars 1985 imposent aux personnes morales de droit privé non commerciales ayant une activité économique importante d'établir des comptes annuels.

En outre, ces structures sont tenues de désigner un commissaire aux comptes (profession juridique et comptable indépendante) qui a l'obligation de révéler au procureur de la République tout fait de nature à compromettre la continuité de l'exploitation de la personne morale et tout fait délictueux dont il aurait connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

b) Fonctionnement des associations

- * Personnalité juridique :

Il convient de souligner la distinction entre les associations non déclarées, déclarées ou reconnues d'utilité publique.

En effet, si les associations peuvent se former librement, seules les associations déclarées auprès de l'autorité administrative bénéficient de la personnalité juridique.

S'agissant des associations déclarées, on distingue d'une part les associations « simples », qui bénéficient d'une personnalité juridique réduite, et les associations « reconnues d'utilité publique » qui bénéficient au contraire d'une personnalité juridique complète (qui leur permet notamment de posséder des immeubles et recevoir des fonds sous forme de dons ou de legs).

Pour être reconnue d'utilité publique, l'association doit non seulement avoir un objet reconnu comme tel mais également avoir une envergure nationale. Cette qualité est octroyée ou retirée par l'autorité administrative.

* Financement :

Outre des ressources susceptibles de provenir d'une activité économique, les associations déclarées ou reconnues d'utilité publique peuvent percevoir des cotisations de leurs membres même si une telle démarche n'est pas obligatoire. Le montant de la cotisation pour une association déclarée non reconnue d'utilité publique ne doit toutefois pas être trop élevé sous peine d'être considéré comme une libéralité (don) et de ce fait annulé car une association de ce type n'est pas habilitée à recevoir des fonds par ce biais.

L'association peut également bénéficier d'autres ressources résultant de ses propres activités.

Enfin, une association déclarée et/ou reconnue d'utilité publique peut également recevoir un financement public sous forme de subvention de l'État ou d'une collectivité locale. Cette subvention s'analysant comme une décision administrative individuelle, elle entre dans le champ de compétence des juridictions administratives en ce qui concerne le contrôle de légalité de la décision.

L'octroi d'une telle subvention implique un droit de contrôle par la collectivité sollicitée (descriptif d'activité, budget prévisionnel, pièces comptables, justificatifs de dépenses, ...) qui s'effectue à deux niveaux : une première fois lorsque la demande de subvention est formulée et une seconde lorsqu'il est rendu compte de l'usage effectif des fonds.

Dans un souci de transparence de l'emploi des fonds publics, la loi du 1er mars 1984 impose aux associations qui reçoivent annuellement plus de 150 000 euros de subvention de la part d'une collectivité publique la tenue d'un bilan comptable, d'un compte de résultat et d'une annexe, le tout sous le contrôle d'un commissaire aux comptes (art. L 612-4 du Code de commerce).

* Disparition :

L'association peut disparaître à la suite d'une dissolution volontaire (par décision spéciale ou stipulation statutaire), du fait d'une disposition légale mais aussi à titre de sanction judiciaire ou administrative. Le principe de la dissolution comme sanction d'un parti politique poursuivant un but contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme a été admis par la Cour européenne (cf. l'arrêt de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme relatif au Parti turc islamiste REFAH_).

– Sanctions judiciaires :

La loi du 1er juillet 1901 prévoit la nullité des associations fondées sur une cause ou un objet illicite, contraire aux lois et aux bonnes moeurs ou ayant pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement. La nullité est prononcée par le tribunal de grande instance, soit à la requête de toute personne intéressée, soit à la demande du ministère public. Pour prononcer la dissolution, le tribunal ne considère pas seulement l'objet figurant dans les statuts, mais également celui réellement poursuivi par l'association. Il n'est pas nécessaire que des actes prohibés aient été commis. Il s'agit d'une procédure civile.

Cette procédure de dissolution de l'association en tant que personne morale est indépendante d'éventuelles poursuites pénales diligentées contre les membres ou dirigeants de l'association en tant que personnes physiques, voire contre la personne morale elle-même dont la dissolution peut également être prononcée à titre de sanction pénale lorsque, dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions ont été commises pour leur compte par leurs organes ou représentants (art. 121-2 du Code pénal).

– Sanctions administratives :

La loi du 10 janvier 1936 permet la dissolution par décret en Conseil des ministres des groupes de combat et milices privées constitués en associations, déclarées ou non, qui invitent à des manifestations armées dans la rue, sont organisées en groupes de combat et milices privées, appellent à la discrimination, à la haine ou à la violence raciales, ou se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger. La reconstitution d'une association ou d'un groupe dissout constitue également une infraction pénale.

Ce type de mesure a par exemple récemment été prise à l'encontre d'un mouvement extrémiste dont l'un des membres avait commis, le 14 juillet 2002, une tentative d'assassinat sur le Président de la République française au moyen d'une arme à feu.

2. Les fondations

En droit français, le terme fondation peut avoir deux sens :

- Acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général et à but non lucratif;
- Personne morale résultant d'un acte de droit privé entre une ou plusieurs personnes.

Le droit des fondations s'est élaboré, au moins jusqu'à la loi du 23 juillet 1987 relative au mécénat, pratiquement sans support législatif.

La loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ne concerne pas les fondations qui bénéficient, de fait, d'un régime particulier longtemps réglementé par la seule jurisprudence du Conseil d'État bien que le poids économique du secteur privé non lucratif en France (plus de 30 milliards d'euros) soit pour une large part le fait des fondations.

La loi du 23 juillet 1987 a donné une définition légale de la fondation et la loi du 4 juillet 1990 a institué un régime juridique minimum applicable aux fondations reconnues d'utilité publique.

Cette réglementation, et incidemment le contrôle de son application, ne se justifiait pas uniquement par des considérations économiques ou fiscales mais aussi par la nécessité de garantir le respect de la volonté des fondateurs et des donateurs dans la réalisation du but poursuivi et la nécessité de s'assurer de la permanence dans le temps du respect de l'utilité publique (et notamment de la pertinence de l'avantage fiscal qui lui est consenti à ce titre).

Enfin, dans une structure sans membre ni assemblée générale, le contrôle des dirigeants doit nécessairement être extérieur à la fondation.

a) Le contrôle des fondations

Le contrôle des fondations s'exerce à deux niveaux :

1) Dès la création de la fondation :

Le Conseil d'État, haute juridiction administrative appelée à donner son avis sur le bien-fondé et la régularité de l'établissement, comme avant lui le ministre chargé d'instruire la procédure, s'attache à vérifier le projet de statuts qui doit non seulement être conforme aux modèles proposés par l'administration mais doit également remplir les conditions de validité de la fondation : volonté initiale des fondateurs, caractère d'utilité publique du but poursuivi et identification précise du bénéficiaire de la dotation.

De ce contrôle dépend la reconnaissance, par le Gouvernement, du caractère d'utilité publique de la fondation.

Cette décision du Gouvernement, qui constitue le véritable acte de naissance de la fondation, est une décision régaliennne de la puissance publique car il convient de souligner que la création d'une fondation doit être autorisée. Il n'existe pas, en effet, en France de liberté de créer une fondation comme cela existe pour les associations.

Cette décision de reconnaissance est le gage du sérieux et de la légitimité du projet, ouvrant droit à des avantages, notamment fiscaux.

2) Pendant le fonctionnement de la fondation :

En droit français, les fondations reconnues d'utilité publique sont astreintes à autorisation préalable pour accepter les dons et legs faits à leur attention.

La tutelle administrative est un contrôle très contraignant qui limite la capacité des fondations à recevoir des fonds. S'agissant plus particulièrement des collectes de fonds auprès du public, les fondations, comme toutes autres organisations souhaitant collecter des fonds par ce biais, doivent en faire la déclaration préalable (principe et modalités de l'opération envisagée) auprès de l'autorité administrative (Préfet).

Cet appel au financement public implique aussi un contrôle par la Cour des comptes et l'Inspection générale des affaires sociales (vérification des dépenses, contrôle comptable, identification des bénéficiaires...).

Enfin, les fondations d'utilité publique sont contrôlées « de l'intérieur » dans la mesure où un représentant de l'État siège de droit au conseil d'administration de l'institution.

b) Sanctions

Le non-respect des obligations imposées aux fondations peut conduire au retrait par l'État de la reconnaissance de l'utilité publique, donc la disparition de la fondation en tant que telle.

La vigilance consacrée à la prévention, à l'identification et à la répression de ces activités criminelles permet de cerner et de couvrir le champ d'action des organisations terroristes, de priver ces dernières de leurs moyens de subsistance et de les neutraliser autant que faire se peut, avant qu'elles ne commettent des actes encore plus graves. En effet, la lutte contre le terrorisme, pour être la plus efficace possible, se doit d'identifier les structures logistiques des organisations terroristes.

Il convient de souligner que la responsabilité pénale des associations en tant que personnes morales peut être engagée si des actes de terrorisme ou de financement du terrorisme ont été commis pour leur compte par leurs organes ou représentants.

- ♦ **En ce qui concerne l'alinéa c) du paragraphe 1 de la résolution, veuillez décrire la procédure qui aboutit au gel des fonds appartenant à des terroristes à la demande d'autorités étrangères, que les États dont elle émane soient ou non membres de l'Union européenne.**

Lorsqu'une autorité étrangère, qu'elle soit membre ou non de l'Union européenne, saisit le Ministère des affaires étrangères pour demander le gel de fonds appartenant à des terroristes, celui-ci saisit pour avis les ministères qui peuvent être concernés (finances, intérieur, défense, justice). Une procédure de concertation interministérielle permet d'arrêter la décision qui est prise sur la demande. Le Gouvernement français en vertu des articles L151-1 et L151-2 du Code monétaire et financier peut imposer des mesures de gels des avoirs par décret à titre national mais de manière générale, la procédure consiste à faire procéder à l'inscription de l'entité ou de l'individu sur une liste d'organisations terroristes, dans le cadre du Comité des sanctions relevant de la résolution 1267 s'il y a des liens avec Al-Qaida et sa mouvance ou dans le cadre de la liste européenne (position commune du 10 décembre 2001 mettant en oeuvre la résolution 1373 du CSNU). Les règlements européens pris dans le cadre de ces deux procédures (règlement 881/2002 du 27 mai 2002 et le règlement 2580/2001 du 27 décembre 2001) sont d'application immédiate et permettent le gel des avoirs terroristes sans avoir recours à la procédure nationale de gel.

- ♦ **L'application effective de l'alinéa e) du paragraphe 2 de la résolution exige des États qu'ils veillent à ce que les personnes qui participent au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apportent un appui soient traduites en justice et que, pour ce faire, ils soumettent l'affaire sans retard à leurs autorités compétentes aux fins de poursuites ou extradent les personnes concernées. Cette disposition s'applique sans aucune exception quelle qu'elle soit, et que l'infraction ait ou non été commise sur leur territoire. Veuillez expliquer comment, pour donner effet à l'alinéa e) du**

paragraphe, la France traiterait un étranger qui est en France et a commis un acte terroriste en France (par exemple comme complice) ou hors de France contre un autre État ou ses nationaux. Est-il possible, sous l'empire de la législation actuelle ou de celle qu'il pourrait être envisagé d'adopter, de poursuivre cette personne en France

- **Si elle n'est pas extradée par la France?**
- **Ou avant qu'elle soit condamnée par un tribunal étranger?**

La réponse à cette question nécessite de distinguer deux cas de figure fondamentalement différents.

1) Cas d'un étranger ayant commis sur le territoire national des actes de terrorisme ou de financement du terrorisme visant les intérêts d'un État tiers ou ses ressortissants :

Dans cette hypothèse, les juridictions françaises sont compétentes pour connaître de ces faits en vertu des dispositions de l'article 113-2 du Code pénal qui établit la compétence des juridictions pénales sur la base du critère de territorialité, indépendamment de la nationalité des victimes. Il est donc possible de poursuivre l'auteur de l'infraction dans ce cas, sous réserve que la France n'envisage pas de procéder à son extradition et qu'il n'ait pas fait l'objet d'une condamnation définitive à l'étranger pour les mêmes faits.

Il convient de rappeler en effet qu'en application du principe « *ne bis in idem* » (art. 113-9 du Code pénal), l'action publique est éteinte en France (et les poursuites impossibles) dès lors qu'un jugement définitif est intervenu contre la même personne à raison des mêmes faits à l'étranger.

Les conditions de mise en oeuvre du critère de territorialité sont particulièrement souples en droit français. Il suffit en effet que l'un des éléments constitutifs de l'infraction ait été commis sur le territoire pour que les juridictions françaises soient compétentes pour en connaître.

En outre, l'acte de complicité en France d'une infraction terroriste commise à l'étranger relève également de la compétence des juridictions françaises en vertu de l'article 113-5 du Code pénal, sous deux conditions :

d'une part, la réciprocité d'incrimination (en France et dans le pays tiers) de l'infraction principale,

d'autre part, la constatation de l'infraction par une décision définitive d'une juridiction de l'État tiers.

2) Cas d'un étranger ayant commis en dehors du territoire national des actes de terrorisme ou de financement du terrorisme visant les intérêts d'un État tiers ou ses ressortissants :

Cette hypothèse est, plus simplement, celle d'un étranger auteur d'actes terroristes à l'étranger contre des victimes étrangères. Dans ce cas, les poursuites en France sont également possibles, bien que la ou les victimes ne soient pas de nationalité française et que les intérêts de l'État français ne soient pas visés. Il en va de même si l'intéressé n'est que complice de l'infraction (principe posé explicitement par l'article 689 du Code de procédure pénale).

Cependant, le fondement juridique de cette compétence est différent. Il s'agit des dispositions de l'article 689-1 du Code de procédure pénale qui instaure une compétence « quasi universelle » des juridictions françaises pour connaître des infractions les plus graves prévues par un ensemble de conventions internationales. Certaines d'entre elles se rapportent spécifiquement aux actes de terrorisme :

- La Convention européenne pour la répression du terrorisme, signée à Strasbourg le 27 janvier 1977, et l'Accord de Dublin pour l'application de cette convention, signé le 4 décembre 1979;
- La Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 3 mars 1980;
- La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et pour l'application du Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, faits à Rome le 10 mars 1988;
- La Convention sur la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970;
- Le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, fait à Montréal le 24 février 1988, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, fait à Montréal le 23 septembre 1971;
- La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, ouverte à la signature à New York le 12 janvier 1998;
- La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ouverte à la signature à New York le 10 janvier 2000.

La mise en oeuvre de ce critère de compétence extensif des juridictions pénales françaises est toutefois conditionnée par la présence de l'auteur présumé de l'infraction sur le territoire national, ce qui correspond à l'hypothèse retenue par le Comité dans sa question.

Ces poursuites peuvent être engagées dans le cadre d'une dénonciation officielle des autorités étrangères ou à la suite d'une plainte de la victime. Sur ce point, il peut être précisé que la plainte avec constitution de partie civile permet à la victime en matière criminelle de mettre en mouvement l'action publique. En matière délictuelle, l'exercice de ces poursuites appartient au ministère public lorsque les faits ont été commis à l'étranger (art. 113-8 du Code pénal).

Là encore, la circonstance que la France aurait préalablement refusé l'extradition de l'individu concerné est indifférente, et les poursuites sont possibles en France tant qu'aucune condamnation définitive n'est intervenue à l'étranger contre la même personne à raison des mêmes faits.

- ♦ **Veillez fournir un rapport de situation sur la ratification et l'application interne de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1973.**

Le projet de loi portant adhésion à la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1973 a été déposé à l'Assemblée nationale le 30 octobre 2002. Un rapporteur a été nommé le 4 décembre 2002 et la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale devrait examiner le texte dans les prochaines semaines avant présentation pour vote de l'Assemblée nationale.
