



Assemblée générale

Distr. limitée
30 juin 2009
Français
Original : anglais

**Comité spécial créé par la résolution 51/210
de l'Assemblée générale,
en date du 17 décembre 1996**
Treizième session
29 juin-2 juillet 2009

Projet de rapport

Rapporteur : M. Andi **Xhoi** (Albanie)

Annexe I

Résumé officieux établi par le Président sur l'échange de vues en séance plénière et sur les résultats des consultations officieuses

A. Généralités

1. Au cours de l'échange de vues général qui a eu lieu à la 42^e séance du Comité spécial, le 29 juin 2009, les délégations ont réaffirmé qu'elles condamnaient énergiquement le terrorisme international sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, qui ne pouvait jamais être justifié quelles que soient les circonstances. Elles ont rappelé également que le fléau du terrorisme était l'une des principales menaces pour la paix et la sécurité internationales et constituait un facteur de déstabilisation des sociétés au niveau national. Elles ont souligné qu'il fallait que la communauté internationale coordonne l'action qu'elle mène pour lutter contre le terrorisme aux niveaux régional et international et qu'elle continue de se montrer résolue à éliminer cette menace mondiale. Certaines délégations ont dit qu'il ne devait pas y avoir deux poids deux mesures dans la lutte contre le terrorisme et d'autres ont signalé que le « terrorisme d'État » était une forme de terrorisme odieuse. Plusieurs délégations ont mis l'accent sur le fait que toutes les mesures de lutte contre le terrorisme devaient être conformes à la Charte des Nations Unies et au droit international, en particulier au droit des droits de l'homme, au droit des réfugiés et au droit humanitaire. Des délégations ont signalé que le terrorisme ne devait pas être associé à une culture, une religion, une race ou un groupe ethnique ou national et qu'il fallait encourager le dialogue entre les civilisations et les religions. Certaines délégations ont rappelé également qu'il fallait s'intéresser aux conditions qui favorisaient le terrorisme.



2. En outre, le rôle central de l'Organisation des Nations Unies dans la formulation du cadre juridique international de lutte contre le terrorisme a été souligné, ainsi que la nécessité de renforcer ce cadre en élargissant la participation des États aux diverses conventions. Certaines délégations ont donné des exemples de mesures qu'ils avaient prises aux niveaux national et régional pour lutter contre le terrorisme international. Exprimant leur soutien pour la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies et le premier examen de sa mise en œuvre tenu en septembre 2008, certaines délégations ont néanmoins fait remarquer qu'il fallait l'examiner et la mettre à jour périodiquement. Il a été dit aussi que les victimes du terrorisme étaient souvent oubliées dans la lutte contre le terrorisme : il fallait donc se féliciter de la tenue en septembre 2008 du premier Colloque international sur l'appui aux victimes du terrorisme, organisé par l'Organisation des Nations Unies. Il a été proposé également que la question des victimes soit prise en compte dans le texte du projet de convention. Certaines délégations ont souscrit à la proposition de la Tunisie de définir un code de conduite mondial pour la lutte contre le terrorisme, ainsi qu'à celle de l'Arabie saoudite d'ouvrir un centre international de lutte contre le terrorisme international, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies.

B. Projet de convention générale sur le terrorisme international

3. Au cours de l'échange de vues qui a eu lieu à la 42^e séance et des consultations officieuses tenues le 29 juin 2009, certaines délégations ont rappelé qu'il importait d'arrêter rapidement la version définitive du projet de convention générale sur le terrorisme international. Il a été dit que le climat était propice pour parvenir à une solution qui refléterait les attentes et les intérêts communs à toutes les délégations et qu'il fallait saisir cette occasion. Il a été signalé également que l'adoption d'une convention générale renforcerait l'autorité morale de l'Organisation des Nations Unies. Tandis que certains ont appelé au dialogue constructif, des délégations ont souligné qu'il fallait tout faire pour parvenir à un consensus.

4. Certaines délégations ont mis l'accent sur le caractère répressif de l'instrument mais plusieurs étaient d'avis que le projet de convention viendrait compléter et renforcer le régime juridique en place en créant un outil efficace supplémentaire et en promouvant la coordination entre États dans la lutte contre le terrorisme. Il a été dit également qu'une convention générale offrirait un cadre juridique qui compléterait les dispositions des conventions contre le terrorisme déjà en vigueur.

5. S'agissant des questions concernant le projet de convention qui n'étaient pas encore résolues, plusieurs délégations ont souligné que les délibérations devaient être axées sur le champ d'application de la convention, notamment sur le projet d'article 18. Ainsi, bien qu'elles soient disposées à examiner d'autres propositions et qu'elles apprécient les efforts consentis pour parvenir à un consensus sur le texte, certaines délégations ont rappelé qu'elles préféraient la proposition distribuée en 2002 par l'ancien Coordonnateur de la convention, tandis que d'autres préféraient le projet de texte soumis la même année par l'Organisation de la Conférence islamique. Certaines délégations se sont dites prêtes à travailler à partir de la version proposée en 2007 par le Coordonnateur ou à partir de toutes autres propositions qui seraient soumises en vue de trouver un terrain d'entente. L'accent a été mis sur le fait que la substance et l'intégrité du droit international humanitaire préservées dans la proposition faite

en 2007 par le Coordonnateur constituait un cadre de référence important pour le débat et pourraient permettre de parvenir à un consensus.

6. Plusieurs délégations ont également souligné qu'il fallait que la convention générale comporte une définition juridique précise du terrorisme. À ce sujet, certaines délégations ont dit qu'il fallait établir une distinction entre les actes de terrorisme et la lutte légitime des peuples soumis à l'occupation étrangère ou à la domination coloniale qui exerçaient leur droit à l'autodétermination. D'autres délégations ont souligné qu'aucune cause ne saurait justifier le terrorisme et il a été ajouté que la convention générale ne devait pas exclure les actes criminels au titre de l'autodétermination. Certaines délégations ont évoqué également la notion de « terrorisme d'État ». Il a été suggéré en outre que la Convention porte également sur les activités des forces armées (voir A/60/37, annexe III). Enfin, la possibilité de supprimer le mot « générale » dans le titre de la convention en vue d'apaiser certaines inquiétudes a été examinée comme moyen éventuel de parvenir à un consensus.

C. Question de la convocation d'une conférence de haut niveau

7. Au cours des consultations officieuses tenues le 30 juin 2009, l'Égypte, délégation auteur de la proposition à laquelle ont souscrit le Mouvement des pays non alignés, l'Organisation de la Conférence islamique, l'Union africaine et la Ligue des États arabes, a rappelé qu'il importait d'organiser une conférence de haut niveau en vue d'examiner la question du terrorisme sous tous ses aspects, en particulier sa définition et les liens qu'elle entretient avec l'éducation, les droits de l'homme et la primauté du droit. Il a été souligné que vu que le terrorisme était un phénomène pluridimensionnel, il fallait, pour l'éliminer définitivement, l'analyser sous tous ses aspects, notamment s'intéresser aux conditions économiques et sociales susceptibles de l'engendrer. Tout en soulignant que la tenue de la conférence ne devait pas dépendre du fait que le texte de la convention générale ait été arrêté, il a été signalé que cette conférence pourrait aider à préciser et à résoudre les questions qui restaient à régler concernant la négociation du texte.

8. Au cours de la 42^e séance, le 29 juin 2009, et des consultations officieuses tenues le 30 juin 2009, plusieurs délégations ont souscrit à la proposition de l'Égypte qui montrait que la communauté internationale est fermement résolue à mettre au point une riposte commune organisée face au terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, et partageaient les vues de la délégation auteur. En revanche, d'autres délégations qui étaient favorables à la tenue de la conférence n'étaient cependant pas d'accord avec la chronologie proposée. Certains ont rappelé qu'ils estimaient que la conférence ne devait se tenir qu'une fois que l'on serait parvenu à un accord concernant la convention générale sur le terrorisme international alors que d'autres étaient prêts à accepter un compromis. Il a été signalé que la conférence pourrait être l'occasion d'étudier la meilleure manière d'appliquer la convention une fois qu'elle serait adoptée. Il a été dit aussi que vu qu'il s'agissait d'une conférence de haut niveau, il faudrait que les sujets qui y seraient abordés soient d'ordre général, et que les questions concernant notamment la définition du terrorisme aux fins d'un instrument d'application du droit pénal ne pourraient pas y être examinées.

Annexe II

Rapports sur les contacts officiels concernant le projet de convention générale sur le terrorisme international

A. Résumé de l'exposé sur les résultats des contacts officiels intersessions

1. Dans l'exposé sur les contacts officiels intersessions qu'elle a présenté le 29 juin 2009, la Coordinatrice du projet de convention générale sur le terrorisme international a dit qu'une série de contacts bilatéraux avait eu lieu le 23 juin 2009 et qu'une autre série de contacts officiels avec les délégations s'était tenue pendant le reste de la semaine qui s'était achevée le 27 juin. Ces consultations avaient pour objectif de permettre une nouvelle fois aux délégations de participer au débat sur les questions ayant trait au projet de convention générale et de saisir cette occasion pour mieux apprécier leurs positions eu égard aux éléments de l'ensemble de dispositions présenté en 2007 (voir le document A/62/37).

2. La Coordinatrice a rappelé que les éléments sur lesquels se fondait l'ensemble de dispositions avaient été exposés lors de la présentation de la proposition en 2007 (voir le document A/62/37). Des éclaircissements avaient également été présentés ultérieurement (voir en particulier les documents A/C.6/62/SR.16, A/63/37 et A/C.6/63/SR.14).

3. Dans son rapport, la Coordinatrice a exprimé sa reconnaissance aux délégations, qui avaient pris le temps, lors des contacts bilatéraux, de la consulter et de lui faire part de leurs espoirs et de leurs préoccupations, et constaté qu'elles étaient résolues à continuer de rechercher une solution aux questions en suspens. Certaines délégations souhaitaient commencer à établir un calendrier pour l'achèvement du processus en cours. Cet optimisme prudent s'expliquait notamment par le fait que 2009 marquait la neuvième année des pourparlers sur les questions en suspens et, surtout, que l'approche adoptée jusqu'alors consistait à s'appuyer sur des propositions qui, par le passé, avaient abouti à des résultats concrets.

4. Dans l'ensemble, les délégations semblaient estimer que les négociations avaient atteint une phase d'inertie et qu'il fallait mobiliser les bonnes volontés et s'efforcer d'aller de l'avant. Les délégations avaient tendance à camper sur leurs positions tout en se disant prêtes à poursuivre les consultations, certaines réaffirmant l'importance qu'elles attachaient à l'aboutissement dans les meilleurs délais du projet de convention. Elles avaient également tendance à interpréter le projet de texte comme définissant des situations, des événements et des circonstances particuliers. La Coordinatrice considérait qu'une telle attitude était un penchant naturel chez les juristes, mais mettait les délégations en garde contre un tel état d'esprit dans le cadre d'un exercice législatif où l'essentiel était d'établir des principes.

5. À cet égard, la Coordinatrice a rappelé certains des aspects qu'elle avait évoqués dans ses interventions précédentes et qui visaient à diffuser les principes et points de convergence. Les principes juridiques en question visaient en particulier à garantir l'application continue de la législation existante, dans le respect des principes que le projet de convention tendait à établir :

a) Le projet de convention avait été conçu comme un instrument d'application de la loi. De même, l'attention avait été appelée sur le fait qu'il était indispensable de préserver le principe, acquis, selon lequel la convention serait un instrument d'application du droit en matière de responsabilité pénale individuelle, basé sur un régime d'extradition ou de poursuites. Telle était l'approche qui avait été suivie dans le cas des autres instruments multilatéraux de lutte contre le terrorisme, notamment ceux adoptés au cours des dernières années par le Comité ad hoc;

b) Le projet de convention ne devait pas être envisagé indépendamment des autres règles du droit international, mais comme une nouvelle pierre apportée à l'édifice du droit régissant les relations entre les États. De fait, le projet de convention prévoyait des obligations de coopération entre les États dans les domaines de la prévention et de la répression des activités terroristes, en particulier dans le projet d'article 8. Ces obligations codifiaient de manière élaborée les dispositions énoncées dans les conventions de lutte contre le terrorisme existantes dont elles s'inspiraient; le texte qui en découlait était dans l'esprit de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, conformément à la Charte des Nations Unies (résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale);

c) En faisant une place au champ d'application du projet de convention, les négociateurs n'avaient pas perdu de vue le fait que le projet de convention opérerait dans le cadre de régimes juridiques existants, en particulier les principes établis dans la Charte des Nations Unies, le droit international humanitaire, et les lois sur la sécurité nationale et internationale, qui, dans la plupart des juridictions, établissaient notamment une distinction entre les activités de l'administration civile et les activités militaires, dans le cadre de l'administration de la justice. De même, on s'était efforcé d'établir une distinction entre ce qui était couvert par le projet de convention et ce qui ne l'était pas. En particulier, les activités des forces armées d'un État lors d'un conflit armé, au sens donné à ces activités en droit international humanitaire, étaient régies par le droit international humanitaire. L'objectif premier de cette exclusion était de ne pas remettre en question le caractère sacré du droit international humanitaire, qui devait s'appliquer sans préjudice du projet de convention. Il était tout aussi essentiel d'avoir reconnu que le projet de convention ne visait pas à imposer aux États qui y deviendraient parties des normes de droit international humanitaire par lesquelles ils n'étaient pas liés, ni à remplacer ces obligations lorsqu'elles existaient déjà;

On s'était également efforcé d'entraver le moins possible l'application de telles autres lois, notamment en évitant de rendre illégaux des actes qui seraient licites en vertu d'autres lois, tout en cherchant à fermer toutes les échappatoires qui auraient pu permettre l'impunité de certaines catégories de personnes. Tout aussi important était le principe selon lequel il n'existait aucune impunité pour les forces armées qui avaient commis des infractions similaires à celles prosrites par la convention et qui seraient poursuivies en vertu d'autres lois applicables;

d) L'existence de clauses d'exclusion n'était pas une première. Les négociations qui avaient abouti à l'adoption de plusieurs instruments de lutte contre le terrorisme, notamment la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, s'étaient heurtées à des préoccupations similaires qui avaient en fin de compte été surmontées. S'il était compréhensible que

l'expression « convention générale » puisse susciter de grandes attentes, on pouvait se féliciter dans une certaine mesure du fait que les négociations aient abouti à l'intégration du projet d'article 2, qui définissait la responsabilité pénale individuelle. Il a été rappelé que certains avaient proposé de modifier le titre du projet de convention, ce qui pourrait contribuer à modérer les attentes que suscitait l'emploi de l'adjectif « générale ». La Coordonnatrice a fait observer que cette proposition devrait être examinée avec attention au cours des négociations;

e) La nécessité de prévoir des clauses d'exclusion n'était pas dénuée de conséquence en fait et en droit. Sans de telles clauses, le projet de convention rendrait illicites des comportements qui n'étaient pas proscrits dans diverses circonstances. À titre d'exemple, si un décès devait survenir, comme en situation de conflit armé, dans des circonstances qui intimideraient une population, une telle situation factuelle pourrait éventuellement entrer dans le champ d'application du projet de convention. En outre, une telle situation factuelle signifierait que, d'un point de vue juridique, lors de l'élaboration du projet de convention, certaines règles bien établies auraient été involontairement impliquées ou modifiées alors que le processus de négociation en cours n'était pas le cadre approprié pour aborder ces questions. La Coordonnatrice a appelé l'attention sur le fait qu'on devait se garder, en établissant la « législation de New York » sur la lutte contre le terrorisme, de modifier la « législation de Genève » sur les conflits armés;

Au lieu d'intégrer les exclusions envisageables dans le projet d'article proscrivant des comportements particuliers, en l'occurrence le projet d'article 2, à l'issue de longues négociations, les délégations ont jugé approprié d'intégrer ces exclusions sous la forme de clauses « sans préjudice » et « droit applicable » dans le nouveau projet d'article 18. Une telle approche visait à rendre la délimitation plus précise et plus conforme au droit. Le fait d'exclure du champ d'application de la convention générale les activités des forces armées pendant un conflit armé ne leur accordait pas pour autant l'impunité. Ainsi, diverses violations du droit international humanitaire constituent des délits que tous les États doivent réprimer. En effet, le droit pénal international avait placé certaines proscriptions sous la juridiction pénale internationale. Les exclusions préservaient les lois existantes sans porter préjudice ou préjuger en aucune manière de leur application lorsqu'un ensemble de circonstances factuelles nécessitait l'application d'une autre loi. En élaborant le projet de convention, les négociateurs ne faisaient qu'ajouter un instrument supplémentaire au régime déjà à la disposition des États pour lutter contre la violence et la criminalité.

6. La Coordonnatrice a réaffirmé qu'elle ne doutait pas que les négociations étaient sur la bonne voie. Au vu des précédents dont on s'était inspiré, l'approche adoptée était au-dessus de tout reproche sur le plan juridique. Néanmoins, il était indispensable de mobiliser la volonté politique nécessaire.

B. Résumé de l'exposé sur les résultats des contacts officiels pris pendant la session en cours

...