



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 janvier 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE
PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant la ratification d'une
convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme,*

PAR M. JEAN-MARC ROUBAUD,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 79, 125 et T.A. 35 (2007-2008)

Assemblée nationale : 516

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UNE CONVENTION EUROPÉENNE POUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME QUI COMPLÈTE LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE RÉPRESSION DU TERRORISME	7
A – LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX EN VIGUEUR SONT ESSENTIELLEMENT CONSACRÉS À LA RÉPRESSION DU TERRORISME.....	7
1) Les conventions universelles de lutte contre le terrorisme.....	7
2) Les compléments apportés par les conventions du Conseil de l'Europe	8
B – LA NOUVELLE CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE ABORDE LA QUESTION DE LA PRÉVENTION DES ACTES TERRORISTES.....	9
1) La genèse de la nouvelle convention.....	9
2) Une convention qui se réfère aux instruments internationaux en vigueur...	10
II – UNE CONVENTION DONT LE DROIT FRANÇAIS RESPECTE D'ORES ET DÉJÀ LES STIPULATIONS	11
A – LA NOUVELLE CONVENTION VISE À CRÉER DE NOUVELLES INCRIMINATIONS EN AMONT DE LA COMMISSION D'ACTES TERRORISTES, À DÉVELOPPER LA COOPÉRATION ENTRE LES PARTIES ET À GARANTIR L'INDEMNISATION DES VICTIMES.....	12
1) La création de nouvelles incriminations.....	12
2) Le renforcement de la coopération internationale et la question de l'extradition.....	13
3) L'indemnisation des victimes.....	14
B – LE DROIT FRANÇAIS EST DÉJÀ CONFORME AUX EXIGENCES DE LA CONVENTION	15
1) Les obligations d'incrimination sont respectées.....	15
2) La question de la levée de la clause d'exception politique.....	17
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
ANNEXE	23

Mesdames, Messieurs,

Depuis quelques années, rares sont les journées qui n'ont pas été endeuillées par un attentat terroriste. Selon le rapport annuel du département d'Etat américain sur le terrorisme, plus de 14 300 actes de terrorisme ont été recensés en 2006, lesquels ont frappé plus de 74 500 civils et tué près de 20 500 d'entre eux. Si près de la moitié de ces actes terroristes a eu lieu en Irak, l'Europe est loin d'être à l'abri de telles violences.

Dans son rapport sur la menace terroriste en Europe pour l'année 2006, Europol recense 498 attentats perpétrés dans les Etats membres de l'Union européenne. 424 d'entre eux ont été causés par des indépendantistes, 55 par des terroristes anarchistes ou d'extrême gauche alors qu'un seul était le fait d'islamistes. Pourtant, près du tiers des personnes suspectées de menées terroristes arrêtées dans l'Union sont des islamistes, ce qui montre que la lutte contre le terrorisme islamiste est une priorité pour les Etats membres. Cette attention particulière a permis, en 2006, de déjouer trois attentats, au Danemark, au Royaume-Uni et en Allemagne. Les personnes arrêtées sont souvent incriminées pour des faits liés au financement ou à la propagande en faveur du terrorisme, laquelle est analysée par Europol comme une offensive médiatique globale et coordonnée des terroristes islamistes.

Le tableau dressé par Europol illustre parfaitement les buts de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ouverte à la signature le 16 mai 2005, qui vise principalement l'incrimination pénale d'une série d'actes en lien avec la préparation d'actions terroristes et le renforcement de la coopération internationale dans la prévention de ces violences.

Le Sénat a adopté le projet de loi autorisant sa ratification le 19 décembre 2007, alors que la Convention est entrée en vigueur, pour les Etats qui y sont parties, le 1^{er} juin 2007.

Votre Rapporteur montrera comment la Convention complète les instruments internationaux universels et européens en vigueur en introduisant un objectif de prévention, avant de présenter de manière plus détaillée ses stipulations, auxquelles le droit français est d'ores et déjà conforme.

I – UNE CONVENTION EUROPÉENNE POUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME QUI COMPLÈTE LES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE RÉPRESSION DU TERRORISME

Si les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont provoqué une prise de conscience de la faiblesse des grandes démocraties face aux terroristes et entraîné un renforcement des moyens de lutte contre leurs agissements, il y a plusieurs décennies que le droit international se dote d'instruments de répression du terrorisme, que la présente convention vise à compléter par un volet de prévention.

A – Les instruments internationaux en vigueur sont essentiellement consacrés à la répression du terrorisme

De nombreux traités internationaux, certains relativement anciens, d'autres très récents, à vocation universelle ou européenne abordent la lutte contre le terrorisme par différentes voies, dans un but essentiellement répressif.

1) Les conventions universelles de lutte contre le terrorisme

Depuis 1963, la Communauté internationale a élaboré une douzaine d'instruments juridiques universels pour prévenir les actes terroristes. Ils ont été rédigés sous les auspices des Nations unies et de ses agences spécialisées ainsi que de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Tous les Etats membres des Nations unies peuvent en devenir parties. Au cours des dernières années, à la suite des événements du 11 septembre 2001, des modifications de fond ont été apportées à trois de ces instruments universels et une convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire a été adoptée en avril 2005.

Les instruments en vigueur sont :

– la convention de 1963, dite de Tokyo, relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs ;

– la convention de 1970, dite de La Haye, pour la répression de la capture illicite d'aéronefs ;

– la convention de 1971, dite de Montréal, pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, dont les stipulations ont été étendues aux actes terroristes dans les aéroports internationaux par le protocole de 1988 pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale ;

– la convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d’une protection internationale ;

– la convention internationale de 1979 contre la prise d’otages ;

– la convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires, récemment amendée afin d’améliorer la protection des matières nucléaires employées à des fins pacifiques et de renforcer la coopération entre les Etats ;

– la convention de 1988 pour la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, amendée par un protocole de 2005 qui vise à créer de nouvelles infractions et organise des procédures d’arraisonnement en cas d’infraction au regard de la convention ;

– le protocole de 1988 pour la répression d’actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, amendé en 2005 dans le même sens que la convention pour la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime ;

– la convention de 1991 sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection ;

– la convention internationale de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l’explosif ;

– la convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme ;

– la convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire. ⁽¹⁾

En 1996, l’Assemblée générale des Nations unies a créé un Comité spécial sur le terrorisme, dans le cadre duquel les Etats membres négocient depuis 2000 un projet de convention générale sur le terrorisme international, qui compléterait les instruments internationaux déjà en vigueur.

2) Les compléments apportés par les conventions du Conseil de l’Europe

Le Conseil de l’Europe a joué un rôle de précurseur dans le domaine de la lutte contre le terrorisme en général, puisqu’il a élaboré une convention pour la répression du terrorisme dès 1977. C’est cette convention qui a été largement amendée par le protocole du 15 mai 2003 dont la loi autorisant la ratification par

(1) Une synthèse des stipulations des principales conventions précitées figure dans le rapport de M. Jean-Marc Roubaud, sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole portant amendement à la convention européenne pour la répression du terrorisme, Assemblée nationale, XIIIème législature, rapport n° 240, 2 octobre 2007.

le gouvernement français a été examinée par votre Commission le 2 octobre dernier et a été publiée le 17 octobre 2007. La France a officiellement ratifié ce protocole le 9 janvier 2008.

Le Conseil de l'Europe a élaboré d'autres conventions complétant les instruments internationaux universels sur des points particuliers. A la fin des années 1950, sont adoptées la convention européenne d'extradition et la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. En 1990, c'est le tour de la convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, tandis qu'une convention sur la cybercriminalité a été signée le 23 novembre 2001.

L'ensemble de ces accords a pour objectif principal de développer la coopération entre les Etats parties en vue de la répression des différentes formes de criminalité, qui sont susceptibles d'être liées à des activités terroristes.

B – La nouvelle convention du Conseil de l'Europe aborde la question de la prévention des actes terroristes

Alors que les instruments internationaux, universels comme européens, visent essentiellement la répression des actes terroristes, la convention du Conseil de l'Europe ouverte à la signature le 16 mai 2005 porte sur la prévention du terrorisme.

1) La genèse de la nouvelle convention

A la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a créé un groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme et l'a chargé de revoir le fonctionnement des instruments internationaux existant au Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme et d'examiner la possibilité de les mettre à jour.

Ce Groupe a élaboré le protocole portant amendement à la convention européenne pour la répression du terrorisme du 15 mai 2003. Son mandat ayant expiré, il a été remplacé en octobre 2003 par le Comité d'experts sur le terrorisme. Ce dernier a examiné la valeur ajoutée éventuelle d'une convention générale du Conseil de l'Europe par rapport aux accords déjà en vigueur, mais n'est pas parvenu à dégager un consensus sur la question de savoir si le Conseil de l'Europe devait ou non élaborer une telle convention générale. Il a alors entrepris la préparation d'un instrument de portée limitée traitant de la prévention du terrorisme et visant à combler les lacunes du droit international et de l'action internationale dans ce domaine. Il a notamment constaté qu'une majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe ne prévoyait pas dans leur législation une infraction spécifique concernant l'« apologie du terrorisme ».

Le 3 mai 2005, le Comité des ministres a adopté la Convention et a décidé de l'ouvrir à la signature des Etats membres, de la Communauté européenne et des Etats non membres du Conseil de l'Europe ayant participé à son élaboration à l'occasion du troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu le 16 mai 2005.

2) Une convention qui se réfère aux instruments internationaux en vigueur

Depuis le début de son élaboration, cette Convention se veut complémentaire des instruments internationaux en vigueur. Ainsi, elle ne définit pas l'infraction terroriste, mais renvoie à l'ensemble des infractions définies dans l'un des dix traités énumérés dans son annexe.

Il s'agit de l'ensemble des conventions des Nations unies énumérées *supra*, à l'exception de la première (la convention de Tokyo, les infractions qui y sont prévues étant considérées comme de moindre importance au regard de la lutte contre le terrorisme) et de la dernière (la convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire), qui n'a été ouverte à la signature qu'en septembre 2005, c'est-à-dire plusieurs mois après l'adoption de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Cette liste de conventions est identique à celle des traités visés à l'article 1^{er} de la convention du Conseil de l'Europe pour la répression du terrorisme. Un Etat partie à la convention pour la prévention du terrorisme peut exclure de l'annexe les conventions auxquelles il n'est pas partie au moyen d'une déclaration ; cette dernière deviendra caduque si la convention visée entre ensuite en vigueur dans l'Etat en question.

Cette annexe pourrait être complétée afin d'inclure la convention de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, en application de l'article 28 de la Convention. Celui-ci prévoit que seuls peuvent faire l'objet d'amendements visant à les mentionner dans cette annexe les « traités universels conclus au sein du système des Nations unies, portant spécifiquement sur le terrorisme et entrée en vigueur ». La convention de 2005, qui est entrée en vigueur en juillet 2007, après sa vingt-deuxième ratification, répond à ces trois conditions.

II – UNE CONVENTION DONT LE DROIT FRANÇAIS RESPECTE D'ORES ET DÉJÀ LES STIPULATIONS

La convention pour la prévention du terrorisme a été signée par 41 Etats sur les 47 membres du Conseil de l'Europe. La France fait partie des signataires depuis le 22 mai 2006. Sept Etats l'ont ratifiée, ce qui a permis son entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007, puisque celle-ci était subordonnée, en application de son article 23, à six ratifications, dont quatre d'Etats membres (voir tableau en annexe). La Communauté européenne ⁽¹⁾ peut également signer la Convention – ce qu'elle n'a pas fait à ce jour.

L'article 24 permet à des Etats non membres du Conseil de l'Europe et n'ayant pas participé à l'élaboration de la Convention d'y adhérer. Cette possibilité est ancienne : le Comité des ministres du Conseil de l'Europe peut inviter tout Etat à adhérer à une convention, après avoir consulté tous les Etats qui y sont parties. En général, l'objection d'un Etat non membre du Conseil de l'Europe, mais partie à la convention concernée, n'empêche pas, en droit, le Comité des ministres d'inviter un autre Etat non membre. La procédure est différente dans la présente convention, comme elle l'était dans la convention sur la cybercriminalité : le Comité des ministres doit obtenir l'assentiment de tous les Etats parties à la Convention avant d'inviter un Etat non membre du Conseil à y adhérer, la décision officielle étant ensuite prise à la majorité des deux tiers des Parties ayant le droit de siéger au Comité des ministres. Cette nouvelle procédure est liée au climat de confiance réciproque qui doit régner entre les Etats pour la mise en œuvre des obligations auxquelles ils souscrivent en adhérant à la Convention.

L'article 25 de la Convention permet en outre à un Etat d'exclure une partie de son territoire de l'application de la Convention : l'Azerbaïdjan a déclaré ne pas être en mesure de garantir son application dans ses territoires occupés par l'Arménie (dans le Haut-Karabakh) et le Danemark a indiqué qu'elle ne s'appliquerait ni aux îles Féroé ni au Groenland.

(1) *Une fois le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007 en vigueur, l'Union européenne pourra devenir partie à la convention dans la mesure où, en application de l'article 1^{er} du traité sur l'Union européenne, « l'Union se substitue et succède à la Communauté européenne ».*

A – La nouvelle convention vise à créer de nouvelles incriminations en amont de la commission d’actes terroristes, à développer la coopération entre les Parties et à garantir l’indemnisation des victimes

L’objectif de la Convention, présenté par son article 2, est « *d’améliorer les efforts des Parties dans la prévention du terrorisme et de ses effets négatifs sur la pleine jouissance des droits de l’homme et notamment du droit à la vie, à la fois par des mesures à prendre au niveau national et dans le cadre de la coopération internationale (...)* ».

Pour y parvenir, la Convention crée des obligations pour les Etats membres, qui ont trait tantôt à leurs pratiques, tantôt aux dispositions de leur droit interne.

1) La création de nouvelles incriminations

L’article 3 de la Convention exige des Etats parties qu’ils mettent en place une politique nationale de prévention. Elle doit notamment viser à former les autorités répressives et le public en vue de prévenir les infractions terroristes et leurs effets négatifs, dans le respect des droits de l’Homme, à améliorer la coopération entre les autorités nationales compétentes dans ce domaine, à promouvoir la tolérance.

Si ces exigences apparaissent relativement floues, il n’en est pas de même pour les obligations en matière d’incriminations pénales contenue dans les articles 5 à 7 et 9 de la Convention. Les parties doivent en effet ériger en infractions pénales la provocation publique à commettre une infraction terroriste (définie à l’article 5), le recrutement pour le terrorisme (article 6), l’entraînement pour le terrorisme (article 7), ainsi qu’une série d’infractions accessoires (article 9), à savoir la complicité, l’organisation de la commission d’une infraction précitée, la contribution à la commission ou la tentative de commettre une telle infraction. L’article 8 précise qu’il n’est pas nécessaire, pour qu’un acte constitue une infraction au sens des articles 5 à 7 et 9 de la Convention, qu’une infraction terroriste soit effectivement commise. La convention internationale pour la répression du financement du terrorisme comporte une stipulation équivalente.

Chaque Partie est tenue de sanctionner ces infractions que le lieu prévu pour la commission de l’infraction terroriste envisagée se trouve sur son territoire ou ailleurs. L’article 14 de la Convention établit une série de critères en vertu desquels les Parties sont tenues d’établir leur compétence relativement aux infractions pénales visées par la Convention. Il reprend des stipulations similaires figurant dans la plupart des conventions internationales en matière de lutte contre le terrorisme, ainsi que dans la convention du Conseil de l’Europe sur la cybercriminalité. Ces critères étant larges, les situations dans lesquelles plusieurs Parties peuvent revendiquer leur compétence seront certainement nombreuses : dans ce cas, elles pourront se concerter pour déterminer laquelle est la mieux à même d’exercer les poursuites.

En application de l'article 10 de la Convention, les Etats parties doivent prévoir la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales, tandis que l'article 11 exige que les infractions visées par la Convention soient passibles de peines « *effectives, proportionnées et dissuasives* ». L'article 12 rappelle quant à lui que les poursuites de ces infractions doivent respecter les obligations relatives aux droits de l'Homme, le principe de proportionnalité des moyens aux buts poursuivis et exclure « *toute forme d'arbitraire, de traitement discriminatoire ou raciste* ».

L'article 15 crée un devoir d'enquête pour les Etats parties à la Convention sur le territoire desquelles pourrait se trouver l'auteur ou l'auteur présumé d'une infraction visée par la Convention.

2) Le renforcement de la coopération internationale et la question de l'extradition

La Convention renforce la coopération internationale dans plusieurs domaines : en matière de prévention (article 4) afin d'améliorer la capacité des Etats parties à prévenir les actes terroristes, mais aussi en matière pénale (article 17), les Parties devant s'accorder « *l'assistance la plus large possible pour toute enquête, procédure pénale ou procédure d'extradition* ». L'article 22 prévoit aussi la « *transmission spontanée* » d'informations recueillies à l'occasion d'une enquête par un Etat à un autre si le premier estime qu'elles peuvent être utiles au second. L'Etat à l'origine des informations peut soumettre leur utilisation par l'autre Etat à certaines conditions, qui doivent être respectées, à moins que l'Etat bénéficiaire n'ait formulé une déclaration par laquelle il prévient qu'il ne respectera de telles conditions que s'il a au préalable accepté la transmission des informations concernées. L'Ukraine, qui est partie à la Convention depuis le 21 décembre 2006, a utilisé cette possibilité.

Mais la Convention constitue surtout une avancée importante en matière d'extradition. Son article 18 pose d'abord le principe « *extrader ou poursuivre* », inspiré des stipulations de la convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif et de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Si une Partie refuse l'extradition d'une personne suspectée d'avoir commis l'une des infractions visées par la Convention, elle est obligée de soumettre sans retard l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale.

Les stipulations de l'article 19 relatives à l'extradition s'inspirent des deux mêmes conventions. Toute infraction prévue par la Convention est automatiquement considérée comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre les Parties, ces dernières s'engageant à les considérer comme telles dans tout traité d'extradition qu'elles seraient amenées à conclure. En cas de besoin, la Convention peut constituer la base juridique d'une extradition liée à l'une de ces infractions si les Etats concernés n'ont pas conclu de traité bilatéral d'extradition. L'article 19 a pour effet de modifier toutes les stipulations

incompatibles avec celles de la Convention qui se trouveraient soit dans les accords bilatéraux entre les Etats parties, soit, pour les Etats qui y adhèrent, dans la convention européenne d'extradition.

Toujours inspirées des deux mêmes conventions, et introduites en 2003 dans la convention européenne pour la répression du terrorisme, les stipulations de l'article 20 excluent la clause d'exception politique pour les demandes d'extradition relatives à une infraction prévue par la Convention. Une telle demande d'extradition ou d'entraide judiciaire ne peut être refusée au seul motif qu'elle concerne une infraction politique, connexe à une infraction politique ou inspirée par des motifs politiques. Cet article ne crée pas une obligation d'extrader, dans la mesure où la Convention n'est pas un traité d'extradition en tant que tel et où la base juridique de l'extradition restera le traité, l'accord ou l'instrument juridique d'extradition pertinent. Les Parties peuvent formuler des réserves relatives à l'application de cette stipulation, mais cette possibilité est subordonnée à un certain nombre de conditions : la réserve ne peut être appliquée qu'au cas par cas et sur la base d'une décision dûment motivée. Le Danemark, qui a ratifié la Convention en avril 2007, a formulé une réserve en ce sens.

L'article 21, analogue à une stipulation de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, prévoit néanmoins des motifs de refus des demandes d'extradition et d'entraide judiciaire mutuelle : sans être exhaustif, il énonce certains des motifs recevables, afin de respecter les droits de l'Homme, le droit traditionnel à l'asile et le principe de non-refoulement. Parmi ces motifs figurent notamment les cas dans lesquels la personne visée par la demande risque d'être poursuivie pour ses opinions politiques ou de se voir privée des droits de la défense, lorsqu'elle risque d'être exposée à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ou à la peine de mort, voire à une peine privative de liberté sans possibilité de remise de peine. Ces motifs existent en fait indépendamment de la Convention, mais sont énoncés ici notamment dans la perspective de l'ouverture de la Convention à des Etats non membres du Conseil de l'Europe.

3) L'indemnisation des victimes

L'article 13 de la Convention tient compte des derniers développements en matière de droit international et de l'attention croissante portée aux victimes du terrorisme, dont témoignent notamment la convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes et la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme.

Cet article exige des Etats parties qu'ils adoptent des mesures pour protéger et soutenir les victimes des infractions terroristes commises sur leur territoire. Ces mesures, qui sont soumises à la législation interne des Etats, peuvent comprendre, par exemple, une aide financière et un dédommagement des victimes du terrorisme et de leur famille proche.

Le commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe estime en outre que la protection accordée aux victimes devrait couvrir de nombreux autres aspects, comme l'assistance d'urgence et à long terme, le soutien psychologique, l'accès effectif au droit à la justice et à l'information, et la protection de leur vie privée et familiale, de leurs dignité et sécurité, notamment lorsqu'elles coopèrent avec la justice.

B – Le droit français est déjà conforme aux exigences de la Convention

En ce qui concerne l'indemnisation des victimes d'actes terroriste, la France s'est dotée dès 1986 ⁽¹⁾ d'un fonds d'indemnisation en faveur des victimes d'attentats en France et des ressortissants français victimes d'actes de terrorisme à l'étranger, dont la compétence a été élargie en 1990 ⁽²⁾ aux victimes d'autres infractions. Il porte depuis lors le nom de Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Le droit français a érigé les différents faits visés par la Convention en infractions pénales et ne s'oppose pas à la levée de la clause d'exception politique pour les actes présentant une particulière gravité.

1) Les obligations d'incrimination sont respectées

Selon l'étude d'impact transmis par le Gouvernement, les obligations d'incrimination définies par la Convention ne devraient pas nécessiter, en France, d'adaptation législative, puisque le droit pénal français définit des infractions suffisamment larges pour y répondre.

Ainsi, l'incrimination de la provocation à commettre des infractions terroristes, exigée par l'article 5 de la Convention, existe déjà dans notre droit. Les articles 23 et 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, modifiée par la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, punissent de cinq années d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende ceux qui, « *soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique (...)* auront provoqué directement aux actes de terrorisme prévus par le titre II du livre IV du code pénal, ou en auront fait l'apologie ».

(1) Ce Fonds a été créé par l'article 9 de la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat.

(2) Cette transformation a été réalisée par la loi du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions.

La liste d'infractions terroristes définies par le droit français est conforme au contenu des instruments de lutte anti-terroriste auquel renvoie l'article 1 de la Convention (articles 421-1 à 421-5 et 421-2-1 du code pénal).

Le fait que les délits de provocation directe à commettre une infraction terroriste ou d'apologie du terrorisme soient soumis au régime dérogatoire des infractions sur la presse (délai de prescription abrégé à trois mois, interdiction de recourir aux procédures rapides de traitement de la délinquance) n'est pas contraire aux dispositions de la Convention, qui n'obligent les Etats parties qu'à « *adopter les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale et conformément à leur droit interne la provocation publique à commettre une infraction terroriste* » (article 5).

Le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme, visés aux articles 6 et 7 de la Convention, sont couverts en droit français par l'article 421-2-1 du code pénal qui incrimine, de manière générale, « *le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents* ». Tant le recrutement que la formation de terroristes contribuent à préparer de tels actes.

Cette infraction est punie de dix années d'emprisonnement et de 225 000 euros d'amende (article 421-5 du code pénal).

Les différentes infractions accessoires mentionnées à l'article 9 de la Convention sont réprimées par le même article 421-2-1 du code pénal, qui réprime le fait de diriger ou d'organiser le groupement ou l'entente qu'il définit, ainsi que la tentative de ce délit. Le fait d'organiser ou de donner des ordres ou de tenter de recruter et d'entraîner des terroristes est par conséquent puni en droit français.

Les comportements prévus par l'article 9 de la Convention sont également prévus dans le droit national pour le délit de provocation publique à commettre des actes de terrorisme prévu par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 par les dispositions de l'article 121-7 du code pénal sur la complicité définie comme « *aide ou assistance (...) don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir (...) le fait de donner des instructions* » pour faciliter la commission d'une infraction.

Les articles 10 à 18 de la Convention sont également respectés par le droit français et ne devraient pas non plus entraîner de modifications législatives : la responsabilité des personnes morales figure à l'article 121-2 du code pénal ; la compétence territoriale est traitée aux articles 689 et suivants du code de procédure pénale et la question de l'extradition aux articles 696 et suivants.

2) *La question de la levée de la clause d'exception politique*

L'exclusion de la clause d'exception politique, réalisée par l'article 20 de la Convention, est plus délicate au regard du droit français.

Le paragraphe 1 de cet article pose que, *« pour les besoins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire, aucune des infractions mentionnées aux articles 5 à 7 et 9 de la Convention, ne sera considérée comme une infraction politique ou connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques »*.

Les paragraphes suivants permettent de déroger à cette interdiction par la possibilité pour les Etats d'émettre une réserve, *« au cas par cas, sur la base d'une décision dûment motivée »*, valable pour trois ans renouvelables et à la condition expresse de soumettre l'affaire *« sans exception aucune et sans retard injustifié »* à ses autorités compétentes en vue de poursuites.

La France a donc juridiquement la possibilité d'émettre une telle réserve. Toutefois, cette option doit être examinée avec la plus grande prudence.

En effet, dans sa résolution 1373, le Conseil de sécurité des Nations unies demande aux Etats de *« veiller, conformément au droit international, (...) à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition »*.

En droit français, l'article 696-4 alinéa 2 du code de procédure pénale interdit d'extrader une personne *« lorsque le crime ou délit a un caractère politique ou lorsqu'il résulte des circonstances que l'extradition est demandée dans un but politique »*.

Dans un avis rendu le 9 septembre 1995, le Conseil d'Etat a estimé que *« le principe selon lequel l'Etat doit se réserver le droit de refuser l'extradition pour des infractions à caractère politique constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République ayant à ce titre valeur constitutionnelle »*.

Cet avis a fait l'objet d'assouplissements dans la jurisprudence de la haute juridiction lorsque les faits sont d'une *« particulière gravité »*, notamment lorsqu'il s'agit d'actes de terrorisme. Il faut donc apprécier la portée de nos obligations constitutionnelles au regard du caractère de gravité des différentes incriminations prévues par la Convention. Dès lors, le Gouvernement n'a pas jugé opportun, au vu du contexte international, de recourir à la réserve de l'article 20.

CONCLUSION

Par sa dimension préventive, la Convention apporte des compléments particulièrement utiles aux instruments internationaux en vigueur, et en particulier à la convention européenne pour la répression du terrorisme, récemment amendée.

Les moyens destinés à la répression du terrorisme ont certes un effet dissuasif, mais il est indispensable de renforcer celui-ci en étoffant les dispositifs de prévention, car l'arrestation de l'auteur d'un acte terroriste n'efface pas la violence commise, tandis qu'une action préventive permet de l'éviter. La coopération internationale dans ce domaine est le seul moyen de contrer les terroristes qui agissent souvent dans un cadre transnational.

Votre Rapporteur est donc favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 15 janvier 2008.

Après l'exposé du rapporteur et suivant ses conclusions, *la commission a adopté le projet de loi (n° 516)*.

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

Luxembourg	16/5/2005										
Malte	16/5/2005										
Moldova	16/5/2005										
Monaco											
Monténégro	16/5/2005			55							
Norvège											
Pays-Bas	17/11/2005										
Pologne	16/5/2005										
Portugal	16/5/2005										
République tchèque											
Roumanie	16/5/2005	21/2/2007	1/6/2007								
Royaume-Uni	16/5/2005										
Russie	17/11/2005	19/5/2006	1/6/2007			X					
Saint-Marin	14/11/2006										
Serbie	16/5/2005			55							
Slovaquie	19/5/2006	29/1/2007	1/6/2007								
Slovénie	19/5/2006										
Suède	16/5/2005										
Suisse											
Turquie	19/1/2006					X					
Ukraine	16/5/2005	21/12/2006	1/6/2007		X	X					

Etats non membres du Conseil de l'Europe

Etats	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Canada										
Etats-Unis										
Japon										
Mexique										
Saint-Siège										

Organisations internationales

Organisations	Signature	Ratification	Entrée en vigueur	Renv.	R.	D.	A.	T.	C.	O.
Communauté européenne										

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	34
Nombre total de ratifications/adhésions :	7

Renvois : (55) Date de signature par l'union d'état de Serbie-Monténégro.

a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature "ad referendum".

R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.: Communication - O.: Objection.

Source : Bureau des Traités sur <http://conventions.coe.int>