



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 octobre 2007.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant la ratification du **protocole** portant amendement à la convention européenne pour la **répression** du **terrorisme**,*

PAR M. JEAN-MARC ROUBAUD,

Député

---

---

**Voir les numéros :**

*Sénat* : **178, 453** et T.A. **139** (2006-2007).

*Assemblée nationale* : **181**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – LA CONSTRUCTION D’UN ÉDIFICE JURIDIQUE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME AU PLAN EUROPÉEN</b> .....	7
A. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DU CONSEIL DE L’EUROPE CONTRE LE TERRORISME .....	7
1) Un dispositif en constante évolution.....	7
2) Une approche globale.....	8
B. LA CONVENTION EUROPÉENNE POUR LA RÉPRESSION DU TERRORISME « DÉPOLITISE » LES ACTES TERRORISTES .....	10
1) L’objectif poursuivi.....	10
2) Le dispositif institué.....	11
<b>II – LE PRÉSENT PROTOCOLE CONFORTE CET EDIFICE EN RENFORÇANT SON ARTICULATION AVEC LES MECANISMES INTERNATIONAUX DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME</b> .....	13
A. UN PROTOCOLE ÉLABORÉ À LA SUITE DES ATTAQUES TERRORISTES DU 11 SEPTEMBRE 2001.....	13
B. LA PRISE EN COMPTE DES CONVENTIONS UNIVERSELLES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME .....	14
1) Les conventions des Nations unies sur le terrorisme .....	14
2) L’alignement du champ d’application de la Convention européenne de 1977 avec celui des conventions des Nations unies sur le terrorisme ....	17
C. L’ÉLARGISSEMENT DU CHAMP D’APPLICATION DE LA CONVENTION EUROPÉENNE POUR LA RÉPRESSION DU TERRORISME.....	18
1) Une extension des possibilités de « dépolitisation » des actes terroristes.....	18
2) En contrepartie, une protection renforcée des droits de l’homme.....	19
<b>CONCLUSION</b> .....	21
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	23



Mesdames, Messieurs,

La succession des attaques terroristes qui viennent de se produire en Afghanistan, en Algérie ou les attentats manqués de Londres et Glasgow, au début du mois de juillet, démontrent – s’il en était encore besoin – que la lutte contre le terrorisme reste une priorité pour la communauté internationale.

Dans son rapport annuel sur le terrorisme, publié le 30 avril 2007, le département d’Etat américain estime que le nombre des actes de terrorisme a augmenté de 25% en 2006. Se référant à une analyse du Centre national de lutte contre le terrorisme (NCTC) destinée au Congrès, **le rapport recense 14.338 actes de terrorisme dans le monde, qui ont frappé 74.543 civils et tué 20.498 d’entre eux**. Le centre observe que la violence en Irak est la cause de 45% des actes de terrorisme recensés et de 65% de tous les décès dans le monde dus au terrorisme. Le nombre des actes de terrorisme a, en outre, augmenté de 50% en Afghanistan, passant de 491 en 2005 à 749 en 2006. Globalement, la majorité des actes de terrorisme continuent d’avoir surtout lieu au Moyen-Orient et en Asie du Sud, mais leur nombre a diminué de 10% dans cette dernière partie du monde.

Les attentats de Madrid en 2004, et de Londres en 2005, ainsi que les projets déjoués en Allemagne, au Royaume-Uni et au Danemark durant l’été 2006 montrent, par ailleurs, que le territoire de l’Union européenne constitue une cible pour les groupes terroristes et que notre pays n’est pas à l’abri de projets d’attentats.

Dans ce contexte, la communauté internationale poursuit la forte mobilisation qu’elle a engagée après les événements du 11 septembre 2001. En réalité, elle n’a jamais été inactive dans ce domaine comme en témoignent les treize instruments juridiques universels qu’elle a élaborés depuis le milieu des années 60, pour prévenir les actes terroristes. Toutefois, rares étaient les Etats membres de l’Organisation des Nations unies qui avaient adhéré à ces conventions et protocoles. Avec les attentats du 11 septembre 2001 et l’adoption de la résolution 1373 du Conseil de sécurité – dans laquelle il a été demandé aux Etats de devenir parties à ces instruments – la situation s’est améliorée : 121 Etats membres ont ratifié au moins dix des treize instruments ou y sont devenus parties.

Cette mobilisation est essentielle car, comme le rappelait récemment le Président de la République, à l’occasion de la cérémonie à la mémoire des victimes du terrorisme <sup>(1)</sup> : « ***On ne combat pas les terroristes avec les méthodes des terroristes*** ».

---

(1) Allocution du 19 septembre 2007.

De fait, les efforts engagés ont toujours veillé à mettre en place un dispositif de lutte contre le terrorisme à la fois efficace et respectueux de l'Etat de droit. Ainsi, la stratégie antiterroriste mondiale, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 8 septembre 2006, prend en compte la nécessité de cet équilibre en consacrant, dans le plan d'action qui l'accompagne, une section entièrement consacrée aux « *mesures garantissant le respect des droits de l'homme et la primauté de l'Etat de droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste* ».

C'est dans ce cadre que différentes initiatives ont été prises en vue de renforcer la coopération internationale pour combattre le terrorisme. Dans cette perspective, le recours à l'extradition ou à l'entraide judiciaire est jugé particulièrement efficace. Compte tenu de l'internationalisation croissante des actes terroristes, leurs auteurs sont, en effet, fréquemment identifiés sur le territoire d'un Etat autre que celui où le crime a été commis. **Il s'agit donc d'empêcher les auteurs d'actes terroristes de se prévaloir du caractère politique de leurs infractions, pour se soustraire à l'extradition et pour entraver l'octroi de l'entraide judiciaire.** C'est pourquoi, le présent protocole, qui complète la Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977, écarte, pour les besoins de l'extradition, le caractère politique de certaines infractions qu'il énumère.

Bien qu'adoptés au niveau du Conseil de l'Europe, ces deux instruments juridiques de lutte contre le terrorisme prennent en compte les évolutions intervenues au plan international, en y faisant référence expressément. Cette articulation entre conventions européennes et conventions à vocation universelle traduit une volonté forte de mise en cohérence, qui devrait contribuer à renforcer l'efficacité des efforts collectifs de lutte contre le terrorisme.

## I – LA CONSTRUCTION D’UN ÉDIFICE JURIDIQUE DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME AU PLAN EUROPÉEN

Dans un contexte d’internationalisation croissante des actes de terrorisme, les Etats membres du Conseil de l’Europe ont souhaité mettre en place un arsenal juridique destiné à prévenir mais aussi à réprimer de tels actes. L’objectif des conventions et protocoles qui ont été élaborés au sein de l’organisation est de renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme.

Cette démarche est également mise en œuvre au niveau de l’Union européenne. Deux groupes de travail ont été institués spécifiquement tandis que plusieurs organes européens sont compétents en matière de lutte contre le terrorisme tels que le Sitcen (analyse de la menace), Europol, (office européen de coopération policière), Eurojust (entraide judiciaire internationale et coordination des enquêtes et poursuites) et le Groupe anti-terroriste du Club de Berne qui réunit les services de sécurité intérieure de 19 pays. A la suite des attentats de Madrid de 2004, **l’Union s’est dotée d’un coordinateur pour la lutte contre le terrorisme**. Enfin, elle a adopté, en 2005, une stratégie européenne visant à « *lutter contre le terrorisme, tout en respectant les droits de l’homme, et à rendre l’Europe plus sûre, en permettant à ses citoyens de vivre dans un espace de liberté, de sécurité et de justice* ».

### A. Les instruments juridiques du Conseil de l’Europe contre le terrorisme

#### 1) *Un dispositif en constante évolution*

Outre la Convention européenne des droits de l’homme, le Conseil de l’Europe a élaboré plusieurs conventions spécifiques destinées à lutter contre le terrorisme. **La Convention pour la répression du terrorisme**, adoptée en 1977, est au centre de ce dispositif en évolution constante. Suite à l’appel lancé par le comité des Ministres au lendemain du 11 septembre, cette convention est désormais signée par 45 Etats membres du Conseil de l’Europe. Un protocole amendant le texte de la convention a été ouvert à la signature le 15 mai 2003. C’est ce texte dont la ratification est aujourd’hui soumise à l’Assemblée nationale.

En mai 2005, à l’occasion du Sommet des chefs d’Etat et de Gouvernement de Varsovie, **une nouvelle convention sur la prévention du terrorisme** a été ouverte à la signature afin d’accroître l’efficacité des instruments internationaux existants en matière de lutte contre le terrorisme. Cette convention

visé à intensifier les efforts de ses Etats membres dans la prévention du terrorisme. Dans cette perspective, certains actes pouvant conduire à la commission d'infractions terroristes comme la provocation publique, le recrutement et l'entraînement, sont qualifiés d'infractions pénales. En outre, la coopération en matière de prévention est renforcée, tant au niveau national qu'international (modification des accords d'extradition et d'entraide judiciaire en vigueur et moyens supplémentaires). La Convention comprend également une disposition relative à la protection et à l'indemnisation des victimes du terrorisme tandis qu'un processus de consultation est institué pour assurer une mise en œuvre et un suivi effectifs.

## *2) Une approche globale*

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, souvent en concertation avec d'autres Etats non membres de l'organisation, ont régulièrement cherché à prendre en compte, dans leur arsenal juridique, les nouvelles formes de criminalité – comme la cybercriminalité ou le blanchiment d'argent – susceptibles d'être liées à des activités terroristes.

Parmi les instruments juridiques mis en place, les conventions suivantes peuvent être mentionnées :

### **• *La Convention européenne d'extradition***

Adoptée le 13 décembre 1957, cette convention prévoit l'extradition, entre les Etats contractants, des individus poursuivis pour une infraction ou recherchés aux fins d'exécution d'une peine. Elle n'est pas applicable aux infractions considérées comme politiques et aux infractions militaires, et tout Etat a la faculté de refuser l'extradition de ses ressortissants. En matière fiscale, l'extradition ne sera accordée que si les Etats en décident pour chaque infraction ou catégorie d'infraction. L'extradition pourra également être refusée si l'individu réclamé risque une condamnation à la peine capitale dans l'Etat requérant alors que la législation de la Partie requise ne connaît pas cette peine.

La convention a été complétée par deux protocoles additionnels adoptés en octobre 1975 et en mars 1978.

### **• *La Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale***

Par cette convention, les Etats s'engagent à s'accorder mutuellement l'aide judiciaire la plus large possible (communication de pièces à conviction, audition des témoins, experts et personnes poursuivies, remise de citation à comparaître, etc.) pour la répression d'infractions pénales de droit commun. La Convention d'entraide judiciaire en matière pénale ne s'applique ni à l'exécution des décisions d'arrestation et des condamnations, ni aux infractions militaires qui ne sont pas des infractions de droit commun.

Cette convention, adoptée le 20 avril 1959, prévoit que l'entraide pourra cependant être refusée dans deux cas. D'une part, lorsque la demande se rapporte à des infractions considérées par l'Etat auquel elle s'adresse, comme infractions politiques, infractions connexes à des infractions politiques ou infractions fiscales. D'autre part, lorsque ce même Etat estime que l'exécution de la demande d'aide est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de son pays. Deux protocoles additionnels ont, par la suite, été adoptés sur les infractions fiscales (mars 1978) et la criminalité transfrontière (novembre 2001).

**• *La Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime***

La convention vise le blanchiment de l'argent issu de toutes sortes d'activités criminelles telles que le trafic d'armes, le terrorisme, la fraude et plus particulièrement le trafic illégal de drogue. L'objectif poursuivi est d'améliorer la coopération internationale tant entre les membres du Conseil de l'Europe qu'avec d'autres Etats invités à la ratifier comme les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, qui ont étroitement collaboré à son élaboration.

La convention, adoptée en novembre 1990, doit permettre aux Etats d'avoir un niveau d'efficacité comparable. Ces derniers devront ainsi inclure dans leurs législations les textes permettant la confiscation des biens issus d'activités criminelles. Lorsque de tels biens ont été transférés à l'étranger, par exemple sur des comptes bancaires, les Etats collaboreront pour geler et saisir cet argent ou toute autre forme de bien quelle qu'en soit la forme (mobilier, immobilier, ...) dans le but de parvenir à une confiscation définitive. La convention prévoit, par ailleurs, des formes d'entraide pour les investigations : levée du secret bancaire, transmission d'informations à un autre Etat sans y être requis, adoption de techniques d'investigation communes.

**• *La Convention sur la cybercriminalité***

Cette convention a été signée par trente Etats, lors de la cérémonie d'ouverture de la Conférence internationale sur la cybercriminalité de Budapest, le 23 novembre 2001.

Il s'agit du premier traité international sur les infractions pénales commises *via* l'Internet et d'autres réseaux informatiques, traitant en particulier des infractions portant atteinte aux droits d'auteurs, de la fraude liée à l'informatique, de la pornographie enfantine, ainsi que des infractions liées à la sécurité des réseaux. Ce texte contient également une série de pouvoirs de procédures, tels que la perquisition de réseaux informatiques et l'interception.

Son principal objectif, énoncé dans le préambule, est de poursuivre « *une politique pénale commune destinée à protéger la société contre le cybercrime, notamment par l'adoption d'une législation appropriée et la*

*stimulation de la coopération internationale* ». Il est prévu de compléter cette convention par un protocole additionnel visant la criminalisation de toute diffusion de propagande raciste et xénophobe par le biais des réseaux informatiques.

## **B. La Convention européenne pour la répression du terrorisme « dépolitise » les actes terroristes**

La Convention européenne pour la répression du terrorisme, élaborée au sein du Conseil de l'Europe par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité européen pour les problèmes criminels, a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 27 janvier 1977. Elle est entrée en vigueur le 4 août 1978.

La France a ratifié cette convention le 21 septembre 1987, l'accompagnant de trois déclarations destinées notamment à garantir le respect du droit d'asile<sup>(1)</sup>.

### *1) L'objectif poursuivi*

La Convention a pour but de faciliter la répression du terrorisme en complétant et, le cas échéant, en modifiant les accords d'extradition et d'entraide judiciaire en vigueur entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959.

L'objectif poursuivi était de surmonter les difficultés pouvant surgir dans les cas d'extradition et d'entraide concernant des personnes accusées ou condamnées du chef d'actes de terrorisme. Du fait de l'internationalisation croissante du terrorisme, les auteurs de ces crimes sont, en effet, fréquemment découverts sur le territoire d'un autre Etat que celui où le crime a été commis. De ce fait, l'extradition est une mesure particulièrement efficace pour combattre le terrorisme.

Dans le même temps, il a été considéré que les droits de l'homme, auxquels la Convention européenne du 4 novembre 1950 se rattache expressément, ne sont pas seulement les droits des personnes accusées ou condamnées du chef d'actes de violence, mais aussi ceux de toute personne exposée à être victime de ces actes (*article 17 de la convention*).

---

(1) *L'article 13 de la convention prévoit que tout Etat peut déclarer qu'il se réserve le droit de refuser l'extradition pour des infractions qu'il considère comme politiques, à condition qu'il s'engage à prendre en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité. La France a souscrit la réserve prévue audit article 13. Compte tenu des évolutions intervenues, au niveau notamment des Nations unies, le maintien de ces déclarations n'apparaît pas indispensable pour la ratification du présent protocole.*

Traditionnellement, si une infraction entre dans le champ d'application des traités d'extradition en vigueur, l'Etat requis ne rencontre aucune difficulté, sous réserve des dispositions de sa législation interne, à se conformer à une demande d'extradition de l'Etat qui a compétence pour la poursuite pénale. Toutefois, les actes de terrorisme sont susceptibles d'être considérés comme des « infractions politiques » et, selon un principe énoncé dans la plupart des traités d'extradition en vigueur, ainsi que dans la Convention européenne d'extradition (*article 3, paragraphe 1*), l'extradition n'est pas accordée pour une infraction politique. **Or, il n'existe aucune définition généralement acceptée de la notion d'« infraction politique »** : c'est à l'Etat requis qu'il appartient de l'interpréter.

Il résulte de ces dispositions une lacune en ce qui concerne la possibilité d'extrader des personnes accusées ou condamnées pour acte de terrorisme. C'est précisément pour combler cette lacune que la Convention européenne pour la répression du terrorisme a été élaborée puis adoptée par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

## 2) *Le dispositif institué*

La Convention européenne pour la répression du terrorisme vise à faciliter l'extradition des auteurs d'actes de terrorisme, **en supprimant ou en limitant la possibilité pour l'Etat requis d'opposer le caractère politique d'une infraction aux demandes d'extradition**. À cette fin, la convention prévoit que, pour les besoins de l'extradition, certaines infractions énumérées ne seront jamais considérées comme « politiques » (*article 1<sup>er</sup>*) et que d'autres infractions énumérées ne pourront pas l'être (*article 2*), malgré leur contenu ou leur motivation politique. Cette dernière faculté a été laissée ouverte afin de préserver le principe d'un examen particulier de chaque cas.

**La Convention pour la répression du terrorisme ne s'applique qu'aux actes particulièrement odieux ou graves, frappant souvent des personnes étrangères aux mobiles de ces actes** : leur gravité et leurs conséquences sont telles que leur élément pénal l'emporte sur leurs aspects politiques éventuels.

La convention énumère ainsi les infractions que les Parties s'engagent à ne pas considérer comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques. Il s'agit d'actes d'une particulière gravité, tels que le détournement d'avions, l'enlèvement, la prise d'otages ou l'utilisation de bombes, grenades, fusées et armes à feu, lettres ou colis piégés, présentant un danger pour des personnes (*article 1<sup>er</sup>*). En outre, la convention permet aux Etats de ne pas considérer comme infraction politique « *tout acte grave de violence qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes* » (*article 2*).

Par ailleurs, il est expressément prévu qu'aucune des dispositions de la convention ne doit être interprétée comme obligeant un Etat à extraditer une personne qui risquerait, de ce fait, d'être poursuivie ou punie pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques (*article 5*). Ainsi, si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition, présentée pour l'une des infractions citées à l'article 1 ou 2, vise essentiellement à permettre à l'Etat requérant de poursuivre ou de punir la personne en question pour ses opinions politiques, l'Etat requis peut refuser l'extradition.

Votre Rapporteur souligne, par ailleurs, que la Convention européenne pour la répression du terrorisme ne peut s'appliquer qu'entre les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette option a été retenue au motif que les obligations que les Etats assument en adhérant à la convention sont étroitement liées au climat de confiance mutuelle qui règne entre les membres du Conseil de l'Europe et qui repose sur leur reconnaissance collective de la prééminence de la protection des droits de l'homme, inscrite dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

Enfin, votre Rapporteur rappelle que **la Convention européenne pour la répression du terrorisme n'est pas un traité d'extradition en tant que tel**. Bien que le caractère d'une infraction puisse être modifié en vertu des articles 1 et 2, le fondement juridique de l'extradition reste le traité d'extradition, l'accord ou l'instrument juridique d'extradition concerné. Il s'ensuit qu'un Etat auquel il est demandé d'extrader un terroriste peut, nonobstant les dispositions de la Convention, ne pas le faire si les autres conditions d'extradition ne sont pas remplies, par exemple, si le délinquant est un ressortissant de l'Etat requis ou si la prescription est intervenue.

## **II – LE PRÉSENT PROTOCOLE CONFORTE CET EDIFICE EN RENFORÇANT SON ARTICULATION AVEC LES MECANISMES INTERNATIONAUX DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME**

Le présent protocole fait suite aux attaques terroristes qui ont frappé les Etats-Unis, le 11 septembre 2001. Élaboré par un comité d'experts gouvernementaux, il a pour objet essentiel d'élargir le champ d'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 qui facilite la mise en œuvre, entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, de mesures d'extradition et d'entraide judiciaire.

### **A. Un protocole élaboré à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001**

À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, la réponse du Conseil de l'Europe fut à la fois ferme et immédiate. Dans sa déclaration en date du 12 septembre 2001, le comité des Ministres a condamné immédiatement « *avec la plus extrême vigueur les attaques terroristes* » commises contre le peuple américain, auquel il tenait à exprimer « *son émotion et sa solidarité* ». Dans le même temps, le comité des Ministres a commencé à envisager des actions spécifiques pouvant être prises par le Conseil de l'Europe dans son domaine d'expertise pour lutter contre « *de tels actes monstrueux* ».

Durant la quatrième partie de sa session, en septembre 2001, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également condamné « *dans les termes les plus forts possibles ces actes terroristes barbares* » et adopté deux textes sur les démocraties face au terrorisme: la résolution 1258 (2001) et la recommandation 1534 (2001).

Lors de leur 24<sup>ème</sup> conférence tenue à Moscou, les 4 et 5 octobre 2001, les ministres européens de la Justice ont souligné que le Conseil de l'Europe devait immédiatement prendre des mesures pour lutter « *contre toutes les formes de terrorisme* », en vue d'empêcher à l'avenir « *les pertes humaines et les blessures subies par des milliers de personnes innocentes* ».

Dans ce contexte, le comité des Ministres a, lors de sa 109<sup>ème</sup> session du 8 novembre 2001, « *convenu d'accroître rapidement l'efficacité des instruments internationaux existants au Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme, moyennant [ , entre autres,] la création d'un groupe multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT)* ». Ce groupe a été chargé de revoir le fonctionnement et d'examiner la possibilité de mettre à jour les instruments internationaux existants au Conseil de l'Europe en matière de lutte

contre le terrorisme, en particulier la Convention européenne pour la répression du terrorisme, en vue également de son ouverture éventuelle à des Etats non membres. Un projet de protocole a ainsi été élaboré par ce groupe d'experts gouvernementaux.

Approuvé par le comité des Ministres, le 13 février 2003, le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la convention, le 15 mai 2003. Il a été signé, le jour même, par la France.

Le protocole a été signé par 25 Etats et 19 l'ont ratifié. Son entrée en vigueur interviendra après que les 46 Etats, qui ont ratifié la convention mère, l'aient tous ratifié.

## **B. La prise en compte des conventions universelles de lutte contre le terrorisme**

Parallèlement aux efforts des Etats du Conseil de l'Europe pour lutter contre le terrorisme, la communauté internationale s'est également dotée d'instruments juridiques à vocation universelle, dans le cadre des Nations unies. Le contenu de ces conventions mérite d'être rappelé brièvement dans la mesure où il est pris en compte par le présent protocole, destiné à compléter la Convention européenne pour la répression du terrorisme.

### *1) Les conventions des Nations unies sur le terrorisme*

Parmi les différents textes élaborés et adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en matière de lutte contre le terrorisme, le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme fait référence aux conventions suivantes :

#### **• *La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques***

Adoptée le 14 décembre 1973, cette convention s'applique aux crimes constitués par la participation directe ou en tant que complice à un meurtre, un enlèvement ou une menace ou tentative d'attaque contre la personne, les locaux officiels, le domicile privé ou les moyens de transport d'agents diplomatiques ou autres « *personnes jouissant d'une protection internationale* »<sup>(1)</sup>.

---

(1) L'expression « personnes jouissant d'une protection internationale » désigne les chefs d'Etat ou de gouvernement, les ministres des affaires étrangères, les personnalités officielles d'un Etat et les représentants des organisations internationales qui ont droit à une protection spéciale, ainsi que les membres de leur famille.

Les États Parties ont l'obligation d'établir leur compétence aux fins de connaître des infractions visées, de rendre ces infractions passibles de peines appropriées, de placer en détention l'auteur présumé d'une infraction et de le juger ou de l'extrader, de collaborer à la prise de mesures préventives et d'échanger les renseignements et les éléments de preuve nécessaires aux poursuites pénales. Les infractions visées dans la convention sont considérées comme des cas d'extradition entre les États Parties, en vertu des traités conclus entre ces États et en vertu de la convention elle-même.

• *La Convention internationale contre la prise d'otages*

Adoptée le 17 décembre 1979, la convention s'applique à l'infraction de prise d'otages que commet quiconque s'empare d'une personne ou la détient et menace de la tuer, de la blesser ou de continuer à la détenir afin de contraindre un État, une organisation internationale intergouvernementale, une personne physique ou morale ou un groupe de personnes à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir, en tant que condition explicite ou implicite de la libération de l'otage.

Tout État Partie est tenu de réprimer cette infraction en prévoyant les peines appropriées. Les États Parties sont également tenus d'établir leur compétence aux fins de placer en détention les auteurs présumés des infractions, de les juger ou de les extrader, de coopérer à la prise de mesures préventives et d'échanger les renseignements et les éléments de preuve nécessaires aux procédures pénales.

• *La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif*

Cette convention de 1997 s'applique à l'infraction commise par toute personne qui, illicitement ou intentionnellement, livre, pose ou fait exploser ou détonner un engin explosif dans un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure, dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves, ou de causer des destructions massives entraînant des pertes économiques considérables. Elle s'applique également à l'infraction commise par toute personne qui se rend complice d'un de ces actes, en organise la commission par d'autres personnes ou y contribue de toute autre manière.

Les États Parties sont tenus d'établir leur compétence en ce qui concerne les infractions visées et de les qualifier d'infractions pénales au regard de leur droit interne, d'extrader ou de poursuivre les personnes accusées de les avoir commises ou d'avoir aidé à les commettre, et de s'entraider aux fins des poursuites judiciaires conformément à la Convention.

• *La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme.*

Adoptée le 9 décembre 1999, la convention s'applique à l'infraction commise par toute personne qui, directement ou indirectement, fournit ou réunit des fonds, dans l'intention de les voir utilisés pour commettre un des actes énumérés dans l'annexe à la convention ou un acte destiné à tuer ou blesser grièvement une personne qui ne participe pas directement à un conflit armé, afin d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque. Le fait de fournir ou de réunir des fonds à cette fin est une infraction, que les fonds aient été ou non effectivement utilisés pour commettre les actes proscrits.

Chaque État Partie est ainsi tenu de prendre, conformément aux principes de son droit interne, les mesures nécessaires à la détection, au gel, à la saisie ou à la confiscation des fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions visées. Les infractions visées par la convention sont considérées comme cas d'extradition.

Le présent protocole fait également référence aux infractions énumérées dans des conventions des Nations unies, déposées auprès d'autres depositaires que le Secrétaire général des Nations unies :

– La Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 3 mars 1980 et déposée auprès du Secrétaire général de l'Agence internationale de l'énergie atomique ;

– Le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, conclu à Montréal et déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation de l'aviation civile internationale ;

– La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclue à Rome le 10 mars 1988 et déposée auprès du Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale ;

– Le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclu à Rome le 10 mars 1988 et déposé auprès du même organisation que la précédente convention.

2) *L'alignement du champ d'application de la Convention européenne de 1977 avec celui des conventions des Nations unies sur le terrorisme*

Le présent protocole permet d'inclure, dans le champ de la convention européenne de 1977, les infractions établies par dix conventions<sup>(1)</sup> des Nations unies, toutes ratifiées par la France (dont les huit conventions évoquées précédemment). Il vient, en effet, modifier *l'article 1, paragraphe 1* de la Convention européenne pour la répression du terrorisme en faisant référence à ces instruments internationaux et, par voie de conséquence, aux infractions qu'ils visent.

Dorénavant, avec l'entrée en vigueur du protocole, ne pourront plus être considérés comme des « infractions politiques », les infractions liées à des attentats terroristes à l'explosif et au financement du terrorisme, les actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime ainsi que contre la protection physique des matières nucléaires. Grâce à cet effort de mise en cohérence, **le champ d'application matériel de la convention européenne est désormais identique à celui des conventions et protocoles de lutte contre le terrorisme, adoptés dans le cadre des Nations unies.**

Le protocole ajoute, par ailleurs, un *paragraphe 2 à l'article 1* de la Convention européenne pour la répression du terrorisme qui concerne les infractions connexes aux infractions couvertes par le paragraphe 1 et jugées tellement graves que l'on a estimé nécessaire de les assimiler aux infractions de la première catégorie. Ces infractions connexes incluent la tentative de commettre une des infractions mentionnées au paragraphe 1, la participation en tant que coauteur ou complice à sa perpétration ou à la tentative de perpétration, et l'organisation ou le fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une de ces infractions. Votre Rapporteur souligne que des dispositions du même ordre figurent dans plusieurs instruments internationaux, dont les plus récents : la Convention internationale du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (*article 2, paragraphe 3*), et la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme (*article 2, paragraphe 5*).

En outre, votre Rapporteur précise que l'article 9 du présent protocole introduit **une procédure d'amendement simplifiée**, afin de mettre à jour la liste des traités mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> du protocole et de la convention de 1977. Cette procédure représente une innovation dans les conventions européennes. Cette nouveauté s'inspire toutefois des conventions en vigueur en matière de lutte contre le terrorisme, telles que la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme (*article 23*). *L'article 13,*

---

(1) *La convention de 1977 faisait déjà référence à la Convention de La Haye du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs et à la Convention de Montréal du 23 septembre 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile.*

*paragraphe 1*, de la convention modifiée par le protocole énonce un certain nombre de conditions de fond devant être remplies afin de pouvoir avoir recours à cette procédure. D'une part, l'amendement ne peut porter que sur la liste des traités de l'article 1, paragraphe 1. D'autre part, un tel amendement ne peut concerner que des traités conclus au sein de l'Organisation des Nations Unies, traitant spécifiquement du terrorisme international et déjà entrés en vigueur.

Enfin, compte tenu de cet effort d'harmonisation avec les dispositions contenues dans les instruments internationaux de lutte contre le terrorisme, le présent protocole prévoit **l'ouverture de la convention non seulement aux Etats membres du Conseil de l'Europe, mais aussi aux Etats observateurs et à d'autres Etats (article 10)**.

### **C. L'élargissement du champ d'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme**

Le présent protocole complète la Convention européenne pour la répression du terrorisme et augmente son efficacité. En élargissant le champ d'application de cette convention, il renforce la lutte contre le terrorisme, en « dépolitisant » notamment toute une série d'actes terroristes de manière à atténuer le risque que de tels actes soient considérés comme politiques, ce qui rendrait impossible toute extradition de leurs auteurs ou l'octroi de l'entraide judiciaire.

#### *1) Une extension des possibilités de « dépolitisation » des actes terroristes*

Dans cette perspective, le présent protocole modifie *l'article 2* de la convention européenne de 1977 **en incluant, dans les infractions « dépolitisées », la tentative de commettre un acte de violence dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle des personnes, la complicité, l'organisation et l'ordre de commettre de telles infractions**. Rappelons qu'aux termes de cet article 2 (paragraphe 1 inchangé), les Etats Parties peuvent ne pas considérer comme « politiques » certaines infractions graves qui, sans être comprises dans le champ d'application de la règle obligatoire énoncée à l'article 1<sup>er</sup>, comportent un acte de violence dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté d'une personne.

Par ailleurs, *l'article 3* du présent protocole complète *l'article 4* de la Convention européenne pour la répression du terrorisme en prévoyant la possibilité, pour un Etat contractant, qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité et qui est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat contractant – avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition –, de **considérer la convention comme base juridique de l'extradition**, en ce qui concerne les infractions prévues aux articles 1 ou 2. Une telle décision reste à la discrétion de l'Etat requis. Cette disposition est tirée d'instruments internationaux

en vigueur, dont les plus récents : la Convention internationale du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (*article 9, paragraphe 2*), et la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme (*article 11, paragraphe 2*).

En outre, **le protocole encadre plus strictement la possibilité, pour un Etat Partie, d'émettre une réserve**, prévue par *l'article 13* de la convention européenne de 1977. Cet article permet, en effet, à un Etat Partie de déclarer qu'il se réserve le droit de refuser l'extradition pour toute infraction énumérée à l'article 1<sup>er</sup> qu'il considère comme une infraction politique ou inspirée par des mobiles politiques. Cette possibilité doit être exercée au cas par cas, l'Etat s'engageant, pour apprécier le caractère de l'infraction, à prendre en considération un ensemble de circonstances de nature à établir son degré de gravité. *L'article 12* du protocole encadre l'usage de ces réserves en obligeant notamment l'Etat qui émet une réserve à indiquer précisément les infractions auxquelles elle s'applique. Il instaure également la règle « extraditer ou juger » et l'obligation d'informer le comité de suivi de la convention (le « COSTER »<sup>(1)</sup> institué par *l'article 13* du protocole) ainsi que l'Etat requérant des décisions intervenues. Le protocole prévoit, enfin, la possibilité pour ce comité d'émettre un avis en cas d'absence de décision formelle de refus d'extradition.

## *2) En contrepartie, une protection renforcée des droits de l'homme*

Comme indiqué précédemment, la Convention européenne pour la répression du terrorisme permet à un Etat requis de ne pas accorder l'extradition s'il a de sérieuses raisons de supposer que la demande d'extradition ou d'entraide qui lui a été adressée vise à permettre à l'Etat requérant de poursuivre et de sanctionner une personne en raison de sa race, sa religion, de sa nationalité ou encore de ses opinions politiques (*article 5*). Il s'agit d'une contrepartie à la dépolitisation générale prévue par le texte.

*L'article 4* du présent protocole complète cette clause dite de « non discrimination ». Il ajoute, en effet, des dispositions relatives à la possibilité pour l'Etat de refuser l'extradition d'une personne au motif qu'elle risque d'être exposée, dans l'Etat requérant, à la torture, à la peine de mort ou à une peine privative de liberté à perpétuité, sans possibilité de remise de peine.

---

(1) « Contracting States against Terrorism ». Ce comité est chargé du suivi du protocole. Il aura également pour rôle d'être un centre d'échange d'informations sur les évolutions juridiques et politiques et d'examiner les mesures prises en la matière par le Conseil de l'Europe.



## CONCLUSION

La Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977 prévoit un mécanisme original de « dépolitisation » des infractions qui constituent des actes terroristes. Le présent protocole, qui la complète, élargit son champ d'application, en prenant en compte les évolutions résultant des différentes conventions universelles adoptées depuis lors en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme. Ces deux textes visent à empêcher que les auteurs d'actes terroristes échappent aux poursuites pénales et aux sanctions prévues pour de tels actes.

Au regard de ces éléments, votre Rapporteur recommande 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 mardi 2 octobre 2007.

Après l'exposé du rapporteur, le **président Axel Poniatowski** a précisé qu'en définitive le protocole examiné visait à empêcher les auteurs d'actes terroristes de se prévaloir du caractère politique de leurs infractions, pour se soustraire à l'extradition et pour entraver l'octroi de l'entraide judiciaire.

Confirmant cette finalité du texte, **M. Jean-Marc Roubaud** a recommandé l'adoption du présent projet de loi.

Suivant les conclusions du rapporteur, *la commission a adopté le projet de loi (n° 181)*.

\*

\* \*

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