



N° 108

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juillet 2017

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme*,

PAR M. MEYER HABIB  
Député

---

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**

---

Voir les numéros :

*Sénat* : **848** (2015-2016), **378, 379** et T.A. **92** (2016-2017).

*Assemblée nationale* : **10**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE PROTOCOLE, UNE NOUVELLE PIERRE À L'ÉDIFICE DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME</b> .	7
A. LA VOCATION DE PLUS EN PLUS PRÉVENTIVE DES INSTRUMENTS ANTI-TERRORISTES INTERNATIONAUX .....	7
B. UN PROTOCOLE ADDITIONNEL POUR MIEUX ENDIGUER LE PHÉNOMÈNE DES COMBATTANTS ÉTRANGERS .....	8
<b>II. LA RATIFICATION DU PROTOCOLE, UNE ÉTAPE NATURELLE POUR LA FRANCE, UTILE POUR L'EUROPE</b> .....	11
A. DES EXIGENCES DÉJÀ SATISFAITES PAR UNE LÉGISLATION ANTI-TERRORISTE ÉTOFFÉE EN FRANCE .....	11
B. UNE ÉTAPE UTILE POUR COORDONNER LA LUTTE ANTI-TERRORISTE À L'ÉCHELLE DE L'EUROPE .....	13
<b>CONCLUSION</b> .....	15
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	17
<b>ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	23



## INTRODUCTION

La commission des Affaires étrangères est appelée à se prononcer sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, signé le 22 octobre 2015.

Ce protocole, mis au point et négocié en quelques mois, résulte du constat des lacunes des cadres juridiques nationaux et internationaux pour assurer une prévention efficace des actes de terrorisme. En particulier, le phénomène des combattants terroristes étrangers qui, en 2015, convergeaient par milliers vers la zone syro-irakienne, semble avoir largement échappé aux législations nationales. Ce phénomène, transnational par essence, a mis à jour un fort besoin de coordination aux échelles régionale et internationale.

Le protocole doit y répondre en obligeant les États parties à incriminer certains actes préparatoires d'infractions terroristes qui n'entraient pas dans le champ de la convention pour la prévention du terrorisme <sup>(1)</sup>, non plus que dans celui des décisions européennes adoptées en la matière. Le protocole vise également à améliorer la coopération entre États parties, et notamment à fluidifier les échanges d'informations au sujet de potentiels combattants étrangers.

Le protocole additionnel est entré en vigueur le 4 juillet dernier, après avoir été ratifié par six États parties <sup>(2)</sup>. En France, la ratification de cet instrument va de soi, notre pays s'étant fortement engagé en faveur d'une plus grande coopération internationale pour lutter contre le terrorisme. La législation française est déjà conforme aux exigences du protocole. Son entrée en vigueur dans notre pays aura donc pour principal effet de réitérer cet engagement qui demeure nécessaire, alors même que les flux de combattants terroristes semblent actuellement ralentis par les défaites militaires de Daech au Moyen-Orient.

---

(1) *Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 pour la prévention du terrorisme.*

(2) *Bosnie Herzégovine, Danemark, Italie, Lettonie, Monaco, Moldavie.*



## I. LE PROTOCOLE, UNE NOUVELLE PIERRE À L'ÉDIFICE DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Les terroristes ont, de longue date, su utiliser à leur profit les frontières pour planifier et financer leurs opérations, et pour se cacher et échapper aux juridictions des États. Il est donc apparu nécessaire d'avoir un socle de règles internationales pour coordonner les législations des États et les pousser à coopérer pour identifier, poursuivre et arrêter les terroristes. Initialement consacrées essentiellement à la répression des actes terroristes, ces normes se sont de plus en plus orientées vers la prévention. Le protocole s'inscrit dans cette évolution.

### A. LA VOCATION DE PLUS EN PLUS PRÉVENTIVE DES INSTRUMENTS ANTI-TERRORISTES INTERNATIONAUX

- *Dès les années 1960, des traités nombreux dans un but essentiellement répressif*

À partir des années 1960, ont été adoptés de nombreux traités destinés à faciliter la répression des actes de terrorisme. On en dénombre une douzaine à vocation universelle, rédigés sous les auspices des Nations Unies et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, qui sanctionnent entre autres le détournement d'aéronefs<sup>(1)</sup>, la prise d'otages<sup>(2)</sup>, le financement du terrorisme<sup>(3)</sup> ou encore les actes de terrorisme nucléaire<sup>(4)</sup>.

C'est au sein du Conseil de l'Europe qu'a été adoptée, dès 1977, le premier texte à vocation générale, la convention européenne pour la répression du terrorisme. Son but est de faciliter l'extradition des auteurs d'actes terroristes entre les États parties par l'identification d'infractions que ces derniers s'engagent à ne pas considérer comme des infractions politiques. La France l'a ratifiée en 1987. Un protocole adopté en 2003<sup>(5)</sup> a étendu la liste des infractions ne pouvant pas être considérées comme des infractions de nature politique.

- *Après le 11 septembre 2001, des instruments davantage tournés vers la prévention des actes terroristes*

La Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, adoptée en mai 2005, a constitué le premier instrument international à aborder la lutte contre le terrorisme sous l'angle préventif, en écho aux attentats terroristes du 11 septembre 2001. Par cette convention, ratifiée par 37 États membres du Conseil

---

(1) *Convention de Tokyo de 1963 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs ; convention de La Haye de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs ; convention de Montréal pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile...*

(2) *Convention internationale de 1979 contre la prise d'otages.*

(3) *Convention internationale de 1999 pour la répression du financement du terrorisme.*

(4) *Convention internationale de 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.*

(5) *Protocole n°190 portant amendement à la convention européenne pour la répression du terrorisme (2003)*

de l'Europe et par l'Union européenne, les États parties s'engagent à qualifier d'infractions pénales divers actes susceptibles de conduire à la commission d'infractions terroristes, notamment la provocation publique, le recrutement et l'entraînement. La Convention renforce aussi la coopération internationale dans un but préventif : modification des accords d'extradition et d'entraide judiciaire, mise au point de moyens supplémentaires : transmission spontanée d'informations, obligation d'établir la responsabilité pénale des personnes morales, d'engager des poursuites lorsque l'extradition est refusée, etc.

Cette convention européenne a ouvert la voie à d'autres instruments à vocation universelle, notamment la résolution 1624 du Conseil de sécurité des Nations Unies <sup>(1)</sup> visant à interdire et prévenir l'incitation à commettre des actes terroristes.

## **B. UN PROTOCOLE ADDITIONNEL POUR MIEUX ENDIGUER LE PHÉNOMÈNE DES COMBATTANTS ÉTRANGERS**

- *Les « combattants étrangers », une menace à l'échelle de la planète*

Avec les évolutions du terrorisme international, le constat des lacunes des législations nationales et des règles internationales censées les coordonner s'est imposé. En particulier, la massification du phénomène des « combattants terroristes étrangers », qui quittent leur pays pour s'entraîner et commettre des actes de terrorisme sur des théâtres de crise étrangers, a alerté la communauté internationale.

En 2015, on dénombrait ainsi dans les rangs de Daech et du Jabhat Fatah al-Cham, en Syrie et en Irak, aux alentours de 15 000 combattants étrangers <sup>(2)</sup>. Depuis, en raison des défaites militaires essuyées par les organisations terroristes et du tarissement de leurs flux de financements, leur nombre se serait contracté à environ 12 000 combattants. Aucune région du monde ne semble épargnée par ce phénomène. Début 2017, on dénombrait ainsi dans les rangs des combattants terroristes au Levant près de 700 Français ou résidents de France, 500 Allemands, 400 Belges, 190 Néerlandais, 125 Espagnols, 120 Suédois, 700 Turcs, 5000 russophones, 4000 Tunisiens, 2500 Saoudiens, 2000 Jordaniens, 2000 Marocains, 900 Libanais, 600 Libyens, mais aussi nombre d'Australiens, de Chinois, des Américains...

Ces combattants terroristes étrangers représentent une menace importante pour la stabilité internationale à plusieurs égards. Outre le fait qu'ils contribuent à élever le niveau de violences sur les théâtres de crise, ils constituent un danger pour leur pays d'origine à leur retour. Parmi les Français, on estime qu'un combattant terroriste sur quatre a été tué dans les combats. Plus de 200 d'entre eux

---

(1) [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1624](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1624) (2005)

(2) Selon les chiffres communiqués par le Gouvernement.

seraient en revanche rentrés en France. Les enfants de ces combattants terroristes, confrontés dès leur plus jeune âge à une violence extrême, représentent un facteur de risque supplémentaire.

- *La résolution 2178, un appel à pallier les lacunes des législations nationales et de la coopération internationale*

La relative impuissance des États pour endiguer le flux des combattants étrangers a conduit le Conseil de sécurité des Nations Unies à adopter, en septembre 2014, la résolution 2178. Placée sous chapitre VII, cette résolution impose aux États de s'attaquer à « *la menace que représentent les combattants terroristes étrangers* », en accélérant « *les échanges d'informations opérationnelles* » entre États et en veillant à ce que « *la qualification des infractions pénales dans leur législation et leur réglementation internes permette d'engager des poursuites et de réprimer* » le fait de se rendre dans un État étranger pour commettre des actes de terrorisme ou s'entraîner, ainsi que tout acte contribuant à l'organisation ou au financement de tels voyages.

- *Les stipulations du protocole*

Le protocole additionnel prend acte des exigences posées par la résolution 2178 et complète en ce sens la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme de 2005.

Le protocole impose ainsi aux États parties d'ériger en infractions pénales une série de comportements susceptibles de constituer des actes préparatoires à une infraction terroriste, dès lors que ces actes sont « *commis illégalement et intentionnellement* ».

**L'article 2** prescrit ainsi de pénaliser le fait de « *participer à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme* ». Le fait d'être recruté doit ainsi se trouver sanctionné, alors que la convention de 2005 visait seulement l'action de recruter.

**L'article 3** impose d'ériger en infraction pénale le fait de « *recevoir un entraînement pour le terrorisme* ». Il complète ainsi les stipulations de la convention qui visait uniquement le fait d'entraîner, et non celui de recevoir un entraînement.

**L'article 4** impose de sanctionner le fait de « *se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme* », **l'article 5** celui de « *financer des voyages à l'étranger* » dans ce but, et **l'article 6** le fait d'« *organiser ou faciliter par quelque autre manière* » ces voyages.

**L'article 8** subordonne la mise en œuvre des incriminations visées aux articles 6 à 8 au respect des droits de l'homme découlant des engagements internationaux des États parties et notamment de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette mise en

œuvre doit aussi se conformer à un principe de proportionnalité, au regard des « *buts légitimes poursuivis* » et de « *leur nécessité dans une société démocratique* ».

**L'article 9** prévoit que toutes les dispositions de la convention de 2005 s'appliquent au protocole à l'exception de l'article 9 : cela signifie que le protocole n'impose pas d'incriminer la tentative pour les actes préparatoires visés aux articles 2 à 6.

**L'article 7** vise à favoriser un échange rapide d'informations entre les États sur les personnes se rendant à l'étranger à des fins de terrorisme. Dans ce but, l'article prévoit que « *chaque partie désigne un point de contact disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7* ».

Enfin, **les articles 10 à 14** comprennent les dispositions usuelles relatives à la signature, l'entrée en vigueur, l'adhésion, la dénonciation et l'application territoriale du protocole.

## II. LA RATIFICATION DU PROTOCOLE, UNE ÉTAPE NATURELLE POUR LA FRANCE, UTILE POUR L'EUROPE

### A. DES EXIGENCES DÉJÀ SATISFAITES PAR UNE LÉGISLATION ANTI-TERRORISTE ÉTOFFÉE EN FRANCE

Au cours des dernières années, la France s'est dotée d'un arsenal juridique adapté pour entraver l'action, le financement et la propagande des terroristes. Les lois du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme<sup>(1)</sup>, du 24 juillet 2015 relative au renseignement<sup>(2)</sup>, du 22 mars 2016 concernant les transports publics<sup>(3)</sup> et du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé et le terrorisme<sup>(4)</sup> ont ainsi progressivement comblé les lacunes identifiées, notamment lors des attentats qui ont frappé le sol français en 2015 et 2016.

À l'heure actuelle, plusieurs dispositions du droit français permettent ainsi de poursuivre et réprimer efficacement les comportements visés par le protocole.

- *L'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste*

**L'article 421-2-1** du code pénal prévoit que « *constitue également un acte de terrorisme 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* ».

Cette infraction, dite « d'association de malfaiteurs terroristes », permet d'incriminer une grande partie des comportements visés par le protocole. En pratique, tous les faits préparatoires à une infraction terroriste sont visés, pourvu qu'ils aient été mis en œuvre dans le cadre d'un groupement ou d'une entente de personnes : recrutement, intégration ou tentative d'intégration d'un groupe terroriste, entraînement, endoctrinement idéologique, acquisition d'armes, location de logements conspiratifs, recherche de moyens de locomotion et de dissimulation, etc. Il suffit donc, pour incriminer ces comportements, d'établir la réunion et la persistance de ce rassemblement, ainsi que la visée terroriste du groupement, sans nécessairement avoir à déterminer précisément les infractions projetées.

L'infraction d'association de malfaiteurs terroristes permet donc de répondre intégralement aux exigences des articles 2, 3 et 6 du protocole, dès lors

---

(1) *Loi n°2014-1353 du 13 novembre 2014.*

(2) *Loi n°2015-912 du 24 juillet 2015.*

(3) *Loi n°2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.*

(4) *Loi n°2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.*

que ces comportements s’observent toujours nécessairement dans le cadre d’une entente d’au moins deux personnes.

L’infraction d’association de malfaiteurs terroriste revêt une nature délictuelle ou criminelle, si un objet de « *préparation de crimes d’atteintes aux personnes* » ou de « *destructions par substances explosives ou incendiaires susceptibles d’entraîner la mort* » est mis à jour. Dans le premier cas, l’infraction est passible de 10 ans d’emprisonnement ; dans le second, de 30 ans de réclusion criminelle. La répression est aggravée pour les personnes exerçant un rôle de direction ou d’organisation dans ces groupements, qui encourent 30 ans de réclusion criminelle dans le premier cas et la perpétuité dans le second.

- *L’infraction d’entreprise terroriste individuelle*

Seul le comportement visé à l’article 4 du protocole, le fait de se rendre à l’étranger à des fins terroristes, peut échapper à l’incrimination d’association de malfaiteurs terroristes, si ce projet est le fait d’un individu isolé, auto-radicalisé. L’expérience a montré que ces cas étaient plutôt rares. Néanmoins, la montée en puissance d’un terrorisme dit « de troisième génération », caractérisé par des liens de plus en plus lâches avec les organisations centrales, a incité le législateur à prévoir ce cas de figure.

Ainsi, une infraction d’« entreprise terroriste individuelle » a été créée à l’**article 421-2-6** du code pénal, qui prévoit que « *constitue un acte de terrorisme le fait de préparer la commission d’une infraction terroriste* », cette préparation étant caractérisée par la détention ou la fabrication « *d’objets ou de substances de nature créer un danger pour autrui* » et le fait soit de recueillir des renseignements sur des cibles potentielles, soit de s’entraîner ou se former à cette fin, soit de consulter habituellement des sites terroristes, soit d’avoir séjourné sur un théâtre d’opération de groupements terroristes. Cette infraction est punie de dix ans d’emprisonnement.

Les articles 421-2-1 et 421-2-6 permettent ainsi de réprimer le fait de se rendre à l’étranger à des fins terroristes, dès lors que ces fins sont mises à jour. Par ailleurs, la France a pris d’autres mesures pour prévenir les départs des combattants étrangers. En particulier, le ministre de l’intérieur peut, s’il existe des soupçons quant à la finalité terroriste d’un voyage, prononcer une **interdiction administrative de sortie du territoire**, valable six mois, qui entraîne la restitution et l’invalidation de la carte d’identité et du passeport.

- *L’infraction de financement du terrorisme*

Le comportement visé à l’article 5 du protocole, le fait de financer des voyages à l’étranger à des fins de terrorisme, est couvert par l’**article 421-2-2** du code pénal qui sanctionne « *le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, des valeurs ou des biens quelconques ou en donnant des conseils à cette fin, dans l’intention de voir ces*

*fonds, valeurs ou biens utilisés ou sachant qu'ils sont destinés à être utilisés , en tout ou partie, en vue de commettre »* une infraction terroriste, indépendamment de sa survenance.

Ce comportement est passible de 10 ans d'emprisonnement et la tentative est punie dans les mêmes termes.

- *Seule conséquence administrative : la désignation du point de contact*

La seule conséquence de l'entrée en vigueur du protocole en France résulte de la nécessité d'identifier, en application de l'article 7 du protocole, le point de contact disponible en permanence pour échanger, avec les États parties, des informations relatives à de potentiels combattants terroristes.

Contrairement aux informations fournies par l'étude d'impact, qui précisait que le point de contact se situerait au niveau de la section centrale de coopération opérationnelle de la police (SCCOPOL), organe de la direction centrale de la police judiciaire, le rapport de notre collègue sénatrice Joëlle Garriaud-Maylam nous informe que le point de contact identifié sera finalement **l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT)**. En effet, la première réunion du réseau des points de contact nationaux, qui s'est tenue en octobre 2016, a révélé que le point de contact pourrait être contacté par ses homologues étrangers dans le cadre de la gestion d'un dossier opérationnel urgent ou sensible. Il a donc semblé préférable que l'UCLAT assume ce rôle.

## **B. UNE ÉTAPE UTILE POUR COORDONNER LA LUTTE ANTI-TERRORISTE À L'ÉCHELLE DE L'EUROPE**

La ratification du protocole n'emporte pas de conséquences importantes en France. Son entrée en vigueur en Europe pourra néanmoins avoir des effets positifs sur la coopération entre les États parties et la coordination de leurs politiques anti-terroristes.

En principe, les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ont une portée obligatoire ; elles s'imposent donc aux 193 États membres de l'ONU, dont les Européens. En pratique, il est souvent utile que les États s'engagent concrètement, à travers la ratification d'instruments juridiques contraignants, à mettre leurs législations en conformité avec leurs engagements internationaux.

Au sein de l'Union européenne, on observe une mise en cohérence globale des règles de droit européennes et internes relatives à la lutte contre le terrorisme, dans le sillage de la résolution 2178 du Conseil de sécurité de l'ONU. Ainsi, l'Union européenne a signé le protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme en octobre 2015 <sup>(1)</sup>.

---

(1) *décision UE 2015/1914 du Conseil du 18 septembre 2015 autorisant la signature du protocole additionnel, signature par la présidence luxembourgeoise le 22 octobre 2015.*

Dans le même temps, elle a lancé les négociations pour une directive visant à actualiser et développer ses moyens d'action dans ce domaine. Jusqu'alors, les règles existantes avaient été posées par la décision cadre 2002-475/JAI du Conseil amendée par la décision 2008-919/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, qui obligeait les États membres de l'Union européenne à aligner leur législation et à introduire des peines minimales pour les infractions de nature terroriste. Ces décisions avaient un champ moins large que celui du protocole : elles ne visaient pas le fait d'être recruté et d'être entraîné, ni ceux de financer ou de faciliter des déplacements à l'étranger ou de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme.

Le 7 mars 2017, le Conseil a finalement adopté la directive (UE) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme, qui vient renforcer et étendre le champ de la législation existante. En particulier, elle érige en infraction pénale le fait de voyager à l'intérieur, à l'extérieur ou à destination de l'Union à des fins de terrorisme, par exemple pour participer aux activités d'un groupe terroriste ou commettre un attentat terroriste ; l'organisation et la facilitation de tels voyages ; le fait de dispenser ou de recevoir un entraînement à des fins de terrorisme ; et le fait de fournir et de réunir des fonds à des fins terroristes. Ainsi, la directive s'inspire largement du protocole additionnel tout en allant plus loin sur certaines incriminations. Les États membres de l'Union ont jusqu'à septembre 2018 pour assurer la transposition de ce texte, qui se trouve de ce fait parfaitement en synergie avec le protocole.

Ce dernier a toutefois un champ d'application géographique nettement plus large : le Conseil de l'Europe rassemble en effet 47 membres, dont certains, à l'image de la Turquie et des pays du Caucase, sont largement confrontés au terrorisme. Compte-tenu de l'enjeu que représente l'harmonisation des législations en matière de lutte anti-terroriste, le protocole additionnel a donc une valeur ajoutée réelle.

## **CONCLUSION**

Compte-tenu des observations formulées, votre rapporteur est d'avis d'adopter sans réserve le projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

Ce faisant, la France réaffirmera le caractère prioritaire de son engagement multiforme en faveur de la lutte contre le terrorisme. Elle pourra jouer un rôle moteur au sein de l'Europe, alors que nos partenaires sont encore peu nombreux à avoir ratifié ce protocole.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 19 juillet 2017 à 9h30.

**M. Meyer Habib, rapporteur.** Il me revient de vous présenter le protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, que le Gouvernement demande à notre assemblée de ratifier.

Je précise que ce texte a été approuvé par le Sénat en février dernier, après avoir été adopté au sein du Conseil de l'Europe en mai 2015.

Le protocole vient compléter la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme conclue en 2005. Cette convention constituait alors le premier instrument international à aborder la lutte anti-terroriste sous l'angle de la prévention, en incriminant des comportements susceptibles de constituer des actes préparatoires à une infraction terroriste.

En réalité, le protocole porte sur un sujet dont nous avons, hélas, beaucoup débattu au sein de cette assemblée lors des dernières années, par la force des choses. Il s'agit des « combattants terroristes étrangers », ces hommes et femmes qui quittent leur pays pour s'entraîner et commettre des actes terroristes sur un théâtre de crise étranger.

Ce phénomène a pris une ampleur inédite depuis 2014. La proclamation du « Califat » en Irak et en Syrie avait alors provoqué l'afflux de milliers de combattants venus du monde entier. On estime que le total des combattants terroristes étrangers dans cette zone a plafonné autour de 15 000 en 2015, avant de redescendre à environ 12 000 au début de l'année 2017, en raison des défaites militaires de Daech et du tarissement de ses flux de financement.

La France est malheureusement concernée au premier chef : environ 700 Français ou résidents de France combattaient aux côtés des organisations terroristes au Levant au début de l'année 2017. A cela, il faut ajouter les près de 460 combattants terroristes étrangers issus de la Belgique, notre voisine. C'est évidemment une menace très forte pour notre pays et, plus généralement, pour la sécurité internationale.

Il est très vite apparu que les législations nationales et les instruments juridiques internationaux ne permettaient pas de prévenir efficacement ce phénomène.

C'est dans ce contexte qu'a été adoptée, en septembre 2014, la résolution 2178 du Conseil de sécurité de l'ONU, qui impose aux Etats de « s'attaquer à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers » en accélérant les

échanges d'informations opérationnelles entre Etats et en pénalisant le fait de se rendre dans un Etat étranger pour commettre des actes terroristes ou s'entraîner.

Cette résolution est à l'origine du protocole que nous examinons aujourd'hui, qui en reprend les principales exigences. En particulier, le protocole impose de pénaliser la participation à un groupe terroriste, le fait de recevoir un entraînement à des fins terroristes, le fait de se rendre à l'étranger dans ce but, et aussi d'organiser, de faciliter ou de financer ces voyages.

Ces incriminations sont subordonnées au respect des droits de l'homme et d'un principe de proportionnalité.

Par ailleurs, le protocole impose aux Etats de désigner un « point de contact » pouvant être joint en permanence par ses homologues étrangers pour échanger des informations opérationnelles sur des combattants terroristes potentiels.

Quelles sont les conséquences de ces règles pour la France ? Elles sont en réalité faibles. La France a beaucoup étoffé sa législation anti-terroriste au cours des dernières années et satisfait déjà les exigences posées par le protocole.

En particulier, l'infraction d'« association de malfaiteurs terroristes » permet d'incriminer la plupart des comportements visés par le protocole, qui s'observent souvent dans le cadre d'un groupement ou d'une entente : entraînement, recrutement, organisation de voyages, etc.

Pour le cas où un individu isolé déciderait de partir combattre au Levant après s'être auto-radicalisé sur Internet par exemple, la France a créé une infraction d'« entreprise terroriste individuelle » qui permet de réprimer ces individus.

En fait, la principale « innovation » du protocole pour la France est la désignation du point de contact, dont le Gouvernement a précisé qu'il se situerait au niveau de l'Unité centrale de lutte contre le terrorisme (UCLT).

Ces conséquences de faible ampleur ne doivent pas nous laisser penser que le protocole n'a pas d'intérêt. En le ratifiant rapidement, la France incite ses partenaires à en faire autant. Parmi les 47 Etats du Conseil de l'Europe, beaucoup doivent encore faire progresser leur législation pour la mettre en conformité avec les obligations internationales.

Par ailleurs, en ratifiant le protocole, la France réitère son engagement dans la lutte contre le terrorisme.

Tout au long du quinquennat précédent, le Gouvernement a été dans une attitude de réaction plus que d'anticipation face au terrorisme. On peut en dire autant sur la prévention des flux de combattants terroristes étrangers. Le danger réside aujourd'hui principalement dans les retours sur le sol français de

combattants terroristes étrangers aguerris, mus par la haine de la France et par l'obsession de porter le djihad sur le sol français. J'ai défendu devant l'Assemblée nationale la déchéance de nationalité pour les djihadistes, qu'ils soient mono-, bi- ou trinationaux. Ces personnes qui vomissent la France n'ont pas leur place dans la communauté nationale dont ils ont violé tous les principes.

Je pense que nous devrions nous inspirer de la rétention administrative pratiquée en Israël. Ce système, mis en œuvre dans le strict respect du droit, a permis d'éviter de nombreux attentats et de diviser par dix le nombre de victimes. Ne laissons pas quelques terroristes profiter des failles de notre droit et durcissons notre législation à titre préventif.

Poursuivons aussi nos efforts pour impliquer nos partenaires européens ; ils commencent à payer. L'Union européenne est de plus en plus mobilisée sur ces questions. Après de multiples péripéties, elle a finalement adopté, en 2016, une directive sur la transmission entre Etats des données des dossiers passagers des transporteurs aériens (*passenger name record*, PNR). C'était une évolution indispensable pour pouvoir suivre les déplacements des terroristes dans l'espace Schengen ; la France en avait fait l'un de ses chevaux de bataille et a finalement eu gain de cause.

Et en mars 2017, l'Union européenne a adopté une directive sur la lutte anti-terroriste qui reprend les exigences du protocole en allant plus loin.

Je pense que cette dynamique est la bonne et qu'elle doit impérativement être soutenue. Les défaites militaires de Daech au Moyen-Orient ne doivent pas nous démobiliser.

C'est pourquoi je vous encourage à voter sans réserve en faveur de la ratification de ce protocole. Je vous remercie.

**M. Nicolas Dupont-Aignan.** Le protocole que nous examinons est intéressant et le rapporteur a eu raison d'insister sur les problèmes posés par le retour des djihadistes. On entend beaucoup de chiffres à cet égard ; il serait souhaitable que notre présidente demande au ministère de la justice les vrais chiffres, s'agissant en particulier des mineurs. Il faudrait aussi savoir comment ceux-ci sont pris en charge.

Je ferai par ailleurs une observation. Alors que les crédits de la défense viennent d'être amputés de 850 millions d'euros et après la démission du général Pierre de Villiers, on ne luttera pas contre le terrorisme en mettant en danger nos soldats avec des moyens réduits.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Au Conseil de l'Europe, la question du terrorisme est toujours traitée avec sérieux, à charge et à décharge à la fois. Il faut se rappeler que le terme « terroriste » a été utilisé en France pour qualifier des gens de multiples obédiences, notamment des militants du parti dont je suis membre pendant l'Occupation. J'ai aussi rencontré des Basques traités de « terroristes ».

Dans ces cas, le terme avait d'ailleurs un certain fondement car les personnes en cause commettaient des actes violents. Mais cela ne suffit pas, d'où l'importance des droits de la défense, de l'instruction aussi à décharge. Le protocole a le mérite de porter sur les moyens de l'enquête.

Il faut en effet s'interroger sur les moyens dont nous disposons pour faire le tri parmi les personnes mises en cause selon leur dangerosité. Je pense que tout le monde est récupérable, mais il faut se donner les moyens d'accueillir, punir si nécessaire, rééduquer. Quels sont ces moyens ? Il faut agir dans le respect des droits de l'homme et je regrette que le rapport soit muet sur ce point.

Enfin, quelle sera l'incidence du protocole sur le projet de loi de lutte contre le terrorisme que nous allons examiner ?

**M. Jérôme Lambert.** Je voterai pour la ratification du protocole en raison de ce que contient ce texte, pas pour d'autres motifs comme ceux évoqués par le rapporteur. Il faut raison garder.

Le texte élaboré est le résultat d'un bon travail. Pour notre pays, ses conséquences seront limitées car notre législation satisfait déjà ses stipulations. Mais ce texte est important car les terroristes sont partout, voyagent, se réfugient partout ; il est donc important d'avoir une harmonisation des règles à l'échelon européen et une coopération. Or, le Conseil de l'Europe, ce sont 47 États membres.

**M. Claude Goasguen.** Ce protocole est un texte intéressant, mais pas essentiel ; il s'agit surtout d'organiser des concertations. Ceci étant, je le voterai.

Mais la France pourrait faire mieux dans la lutte contre le terrorisme. En 1956, François Mitterrand, alors Garde des Sceaux, a rédigé le livre IV du code pénal, qui serait un texte très efficace pour réprimer les terroristes, mais qui n'est pas appliqué. Cela semble venir surtout de refus dans la magistrature.

**M. Jacques Maire.** La France est à la manœuvre pour l'adoption de ce protocole depuis des années et les mêmes questions étaient également traitées dans la résolution adoptée par le Conseil de sécurité en 2014, avec la prise en compte des déplacements internationaux des terroristes, des États où ils peuvent se réfugier, des financements internationaux qu'ils mettent en place...

Le protocole vise à obtenir une plus grande homogénéisation des incriminations pénales en matière de terrorisme, ce qui est nécessaire pour faire fonctionner une coopération judiciaire efficace. Ce texte date de 2015, il est maintenant urgent de le ratifier.

**M. Jean François Mbaye.** Pour bien lutter contre le terrorisme, l'essentiel est de s'attaquer à la question des moyens dont nous disposons, notamment pour sanctionner de manière intelligente les combattants de retour. Nous voterons pour

le projet de loi, mais ne dévions pas en évoquant des sujets comme la déchéance de nationalité.

**M. Jean-Luc Mélenchon.** Nous pourrions utilement nous concentrer sur l'examen des projets de loi plutôt que d'improviser une discussion sur le terrorisme, tant il est vrai que ce terme est difficile à définir. J'ai l'habitude de dire en effet qu'on ne fait pas la guerre à un concept. En revanche, il est utile de nommer précisément ses ennemis. A qui avons-nous affaire ? Des voyous, de vulgaires assassins, et non des combattants comme certains les appellent, qui s'attaquent à des civils sans défense.

Notre ennemi, c'est par exemple Daech, une organisation clairement identifiée, qui a bénéficié de l'appui voire du financement de certains Etats. J'insiste ici sur l'importance de couper ces circuits financiers et autres sources de revenu, ce qu'ont fait par exemple les Russes en bombardant certaines installations pétrolières aux mains de l'Etat islamique. Ne faudrait-il pas aussi sanctionner l'entreprise Lafarge pour avoir versé des taxes à l'Etat islamique ?

Mais devons-nous cataloguer dans la liste des organisations terroristes une organisation comme le PKK ? Certes, nous ne partageons peut-être pas leur vision du communisme, mais leurs membres ont été aux avant-postes dans la lutte contre Daech. Doivent-ils dans ces conditions faire l'objet d'une traque en Europe et ailleurs dans le monde ?

Je crois que nous gagnerons toujours à bien désigner nos amis et nos ennemis.

Ceci étant dit, il me semble que l'apport de ce texte est triple. Tout d'abord il s'agit d'un accord qui nous vient du Conseil de l'Europe, dont le cadre d'action va au-delà de l'Union européenne. C'est une bonne nouvelle. Ensuite, il intègre le souci du respect des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme. En effet, il faut trouver un point d'équilibre entre la défense de nos valeurs et la traque des terroristes. A quoi bon se battre pour des valeurs d'un côté, sans les respecter de l'autre ? Enfin, « *Pacta sunt servanda* », la loi française devra être conforme aux obligations prévues par ce texte, notamment le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme qui sera bientôt examiné par notre Assemblée.

**Mme Marine Le Pen.** Je rejoins mon collègue, le terrorisme n'est qu'une arme, rien de plus. Quant à l'arsenal juridique dont nous disposons, j'estime pour ma part que la seule application de l'article 411-4 du code pénal, qui sanctionne le fait d'« entretenir des intelligences avec une puissance étrangère » dans le but de commettre des agressions contre la France, permettrait de mettre fin à une forme d'inflation législative qui ne règle pas les problèmes. Ce texte est bien conçu, il faut juste se donner les moyens de l'appliquer. Mais pour cela, il faudrait déjà établir une liste de toutes les organisations terroristes que nous combattons, ce qui n'existe toujours pas.

**M. Meyer Habib, rapporteur.** Les chiffres donnés par le Gouvernement font état, au 10 janvier 2017, de 172 retours de zone irako-syrienne sur le sol national. Parmi eux, 50 ont été condamnés, 113 ont été mis en examen, 8 étaient en attente de jugement et 1 avait le statut de témoin assisté. Parmi les mis en examens prévenus, 35 étaient sous contrôle judiciaire et 86 en détention provisoire. Sur les 50 condamnés, 28 étaient incarcérés, 16 étaient visés par des mandats d'arrêt et se trouvaient toujours sur zone, tandis que les 6 personnes écrouées non condamnées étaient des mineurs.

Je souhaite rappeler à mes collègues que l'écrasante majorité des terroristes aujourd'hui sont des djihadistes. Quant à nos valeurs, c'est pour moi la liberté qui prime. La liberté de vivre. La liberté d'aller chercher ses enfants à l'école sans craindre pour leur sécurité. Nous vivons dans des démocraties où l'Etat de droit est respecté et c'est heureux, mais certains en profitent pour ensanglanter nos vies.

S'agissant de l'harmonisation des règles au niveau européen, c'est précisément parce que je me sens européen que je m'en inquiète. La difficulté à faire adopter le PNR (*Passenger Name Record*) a montré le chemin à parcourir pour aboutir à des positions communes entre Etats membres sur certains sujets.

Si nous abordons la question des moyens de lutter efficacement contre le terrorisme, j'estime qu'il vaut mieux être dans l'anticipation que la réaction. C'est la quatrième loi en quatre ans que nous examinons sur le terrorisme. Il vaut mieux être sans concession aujourd'hui, quitte à redevenir plus souple dans quelques années.

M. Mélenchon, j'ai toujours veillé à utiliser le terme de combattants terroristes et non de simples combattants. Je ne m'étendrai pas sur l'affaire Lafarge, mais il est vrai que nous avons pu entretenir aussi des relations douteuses avec des pays qui financent et abritent des organisations terroristes.

Enfin, avec 250 morts en deux ans, victimes du terrorisme, je pense qu'il est nécessaire d'adapter notre législation à cette menace, et ce texte y contribue.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi n° 10 sans modification.

**ANNEXE :**

**TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Article unique**

Est autorisée la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, signé à Riga le 22 octobre 2015, et dont le texte est annexé à la présente loi.