

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juillet 1987.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE autorisant la ratification de la Convention européenne pour la répression du terrorisme.

Par M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hautecloque MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 631, 784 et T.A. 140.

Sénat : 339 (1986-1987).

Traité et conventions. - *Terrorisme.*

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : signée à Strasbourg le 27 janvier 1977, la convention européenne pour la répression du terrorisme a d'ores et déjà été ratifiée par dix-sept des vingt et un Etats membres du Conseil de l'Europe	5
PREMIERE PARTIE. - LA RECRUDESCENCE DU TERRORISME INTERNATIONAL EXIGE QUE LA FRANCE NE RESTE A L'ECART D'AUCUN DES MOYENS MIS EN OEUVRE POUR LUTTER CONTRE LA MENACE QUE CE FLEAU FAIT PESER SUR LES DEMOCRATIES.	7
A). L'aggravation de la menace terroriste	7
1°). Un phénomène historiquement ancien.	7
2°). La recrudescence des attentats terroristes dans les années récentes	8
B). L'approfondissement de la lutte anti-terroriste	10
1°). Le renforcement de l'arsenal juridique et policier national.....	10
2°). Le développement de la coopération internationale contre le terrorisme.....	11
a). Premier volet : la coopération diplomatique internationale.	11
b). Deuxième volet : la coopération policière internationale.....	12
c). Troisième volet : la coopération juridique par voie de conventions internationales.	13
DEUXIEME PARTIE. - LA CONVENTION DE STRASBOURG RENFORCE LA COOPERATION EUROPEENNE CONTRE LE TERRORISME EN ASSOUPLEISSANT LES POSSIBILITES D'EXTRADITION TOUT EN APPORTANT LES GARANTIES NECESSAIRES A LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME.	15
A). La genèse de la convention européenne pour la répression du terrorisme ...	15
1°). Un instrument international élaboré avec célérité au sein du Conseil de l'Europe.	16

	Pag
2°) Fruit d'un compromis, l'esprit général de la convention tend à faciliter la procédure d'extradition sans porter atteinte aux droits de l'homme.....	16
B). Analyse des dispositions de la convention de Strasbourg.	18
1°). Les dispositions destinées à favoriser l'extradition : la "dépolitisation" d'infractions particulièrement graves.....	18
a). Les articles 1er et 2	18
b). Les articles 3 et 4	19
c). L'article 8	20
2°). Les garanties contenues dans la convention : les tempéraments à l'obligation d'extrader.	20
a). L'article 5	20
b). Les articles 6 et 7	21
c). L'article 13	22
 TROISIEME PARTIE.- LE CONTEXTE ACTUEL ET LES CONDITIONS MISES PAR LA FRANCE A SA RATIFICATION PERMETTENT DE LEVER LES OBJECTIONS FORMULEES A L'ENCONTRE DE LA CONVENTION PROPOSEE	 25
A). Des objections juridiques qui peuvent être levées.	25
1°). Le respect du droit d'asile.	25
2°). Le respect du droit d'extradition.....	27
3°). Les conséquences de l'application de la règle "aut dedere aut judicare".....	28
B). Les conditions de la ratification française : des garanties juridiques pour une nécessité politique	29
1°). Les modalités de la ratification française.....	29
2°). Les garanties supplémentaires résultant de la convention européenne des droits de l'homme.	30
3°). L'exigence politique d'une ratification française.....	31
 LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR ET DE LA COMMISSION.	 32
Annexe.	34

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser la ratification par la France de la Convention européenne pour la répression du terrorisme faite à Strasbourg le 27 janvier 1977 sous l'égide du Conseil de l'Europe.

La convention européenne pour la répression du terrorisme a rencontré un incontestable succès parmi les vingt et un pays membres du Conseil de l'Europe puisque la totalité de ces Etats l'ont désormais signée, les dernières signatures - celles de l'Irlande et de Malte - étant intervenues en 1986. La convention est entrée en vigueur, en application de son article 11, dès le 4 août 1978 entre les trois premiers Etats l'ayant ratifiée : l'Autriche, l'Allemagne fédérale et la Suède.

A ce jour, dix-sept des vingt et un Etats du Conseil de l'Europe ont également déposé leurs instruments de ratification (cf. liste figurant en annexe). Les procédures de ratification sont également engagées par l'Irlande, par la Grèce et par Malte, et semblent devoir aboutir prochainement.

Reste la France. C'est pourtant le Président Lecanuet, alors ministre de la Justice, Garde des Sceaux, qui se trouve à l'origine des travaux qui ont conduit à l'élaboration de la convention de Strasbourg, à la suite de la demande qu'il avait formulée le 22 mai 1975 à Obernai lors de la Conférence européenne des ministres de la Justice. Depuis lors, et depuis la signature de la convention par la France dès le 27 janvier 1977, de nombreux parlementaires français se sont inquiétés de l'absence de ratification de la convention de Strasbourg par notre pays ; tel fut notamment le cas en 1984 de notre collègue M. Paul Masson, dans le rapport établi par la commission de contrôle sénatoriale relative à la lutte contre le terrorisme.

Après dix ans de réflexion, le gouvernement français se propose enfin de ratifier, avec les réserves nécessaires au regard du droit français, la convention européenne pour la répression du terrorisme, ainsi que le Premier ministre, M. Jacques Chirac, l'a solennellement confirmé le 27 janvier dernier devant le Conseil de l'Europe. Tel est l'objet du présent projet de loi.

Cette ratification se trouve justifiée par la recrudescence du terrorisme international, dont notre pays est devenu l'une des cibles privilégiées. Elle est permise par les garanties qui figurent dans le texte même de la convention de Strasbourg. Elle est enfin rendue plus aisée par les conditions - réserves et déclarations - que le gouvernement se propose de mettre à la ratification française. Telles sont les trois idées majeures que votre rapporteur souhaite mettre en lumière dans le présent rapport.

*

* *

PREMIERE PARTIE

LA RECRUDESCENCE DU TERRORISME INTERNATIONAL EXIGE QUE LA FRANCE NE RESTE A L'ECART D'AUCUN DES MOYENS MIS EN OEUVRE POUR LUTTER CONTRE LA MENACE QUE CE FLEAU FAIT PESER SUR LES DEMOCRATIES

A). L'aggravation de la menace terroriste.

1°). Un phénomène historiquement ancien.

S'il est extrêmement malaisé de définir précisément les actes de terrorisme, en particulier sur le plan juridique, en raison notamment de l'ambiguïté qui peut apparaître entre terroristes et combattants politiques au service d'une cause donnée, il demeure constant qu'un acte terroriste est un acte de violence (assassinat, destruction, ou simple menace d'y recourir) dirigé contre des individus, des groupes ou des gouvernements pour contraindre les autorités à faire des concessions en faveur des objectifs poursuivis par leurs auteurs.

La menace que le terrorisme fait peser sur les Etats de droit, et singulièrement sur les démocraties occidentales, est également patente en ignorant toutes les règles de droit, en utilisant toutes les ressources médiatiques des moyens de communication modernes, et en créant, par effet de surprise, des réflexes de peur dans l'opinion en s'attaquant délibérément à des innocents. Les institutions démocratiques sont ainsi directement et gravement menacées, dans leurs fondements mêmes, par le terrorisme aveugle.

Mais les attentats les plus récents ne doivent pas conduire à considérer le terrorisme comme un phénomène nouveau. L'usage de la terreur et l'assassinat politique sont aussi vieux que le monde et plus anciens encore que la Terreur révolutionnaire à laquelle renvoie l'étymologie même du mot terrorisme.

Des sicaires, fanatiques religieux établis en Palestine dans l'Antiquité, aux "hachchâchi", membres d'une secte musulmane qui sévissait du XIe au XIIIe siècle, des révolutionnaires russes et des anarchistes européens et américains de la fin du XIXe siècle aux nationalistes irlandais, serbes ou arméniens du début du XXe, le terrorisme apparaît comme une donnée permanente de l'histoire des peuples.

En France même, l'attentat mortel contre Henri III, l'assassinat d'Henri IV, la Terreur elle-même, la vague anarchiste de la fin du XIXe siècle suffisent à rappeler que le terrorisme n'est pas un phénomène inédit, propre à la période contemporaine, même si les formes modernes de communication lui donnent un retentissement exceptionnel.

Ces données d'ordre historique, si elles ne doivent pas déboucher sur une quelconque banalisation du terrorisme, doivent toutefois conduire à relativiser et à affronter plus sereinement et plus résolument encore les menées terroristes actuelles. C'est pourquoi votre rapporteur a souhaité introduire ces considérations dès le début du présent rapport, avant d'analyser plus précisément les événements récents et les moyens d'y remédier.

2°). La recrudescence des attentats terroristes dans les années récentes.

Il demeure toutefois nécessaire d'appréhender avec précision et de ne pas mésestimer la recrudescence du terrorisme durant les dernières années. Trois points doivent à cet égard retenir l'attention.

- Le premier illustre l'aggravation globale de la menace terroriste dans le monde durant la dernière période. La progression des victimes du terrorisme a été très importante au cours de la dernière décennie, passant de 1 000 morts environ de 1968 à 1975 à plus de 4 000 de 1975 à 1985. Un rapport récent de l'Assemblée de l'Atlantique Nord, publié en février 1987, indiquait qu'en dix ans, de 1973 à 1983, 5 175 attentats ont fait dans le monde 3 689 morts et 7 791 blessés. Les quatre dernières années ont de surcroît marqué une nouvelle recrudescence des actes de terrorisme international : environ 500 en 1983, 650 en 1984, 810 en 1985 et près de 1 000 en 1986, soit entre deux et trois attentats par jour. Ces chiffres traduisent de plus l'une des évolutions majeures du terrorisme qui, après avoir centré ses

attaques contre les biens dans la précédente décennie, vise directement dans la majorité des cas des personnes ou des groupes d'individus depuis le début des années 1980.

- Du point de vue géographique, ensuite, l'Europe est devenue le théâtre privilégié du terrorisme international. De 36 à 53 % des attentats recensés au cours des cinq dernières années se sont déroulés sur le territoire ouest-européen. Si les citoyens et les intérêts américains figurent parmi les cibles favorites du terrorisme (30 à 35 % des attentats perpétrés dans le monde), il faut en effet relever que moins de 1 % des actes terroristes ont été commis sur le territoire des Etats-Unis. A l'inverse, tous les pays européens impliqués, d'une façon ou d'une autre, dans les problèmes du Moyen-Orient - où se trouve l'origine d'une proportion importante d'actions terroristes - ont été le théâtre d'attentats meurtriers au cours des dernières années. La proximité géographique de l'Europe, la facilité des communications et la perméabilité des frontières européennes, ainsi que l'importance de la population arabe y résidant contribuent à expliquer l'importance de ce terrorisme d'origine proche-orientale sur le continent européen.

- Enfin, en France même, se retrouvent toutes les formes du terrorisme actuel, qu'il soit moyen-oriental (Jihad islamique, ASALA arménienne, Abu Nidal ...), idéologique (Action directe) ou séparatiste (F.L.N.C. corse, terrorisme basque). Notre pays est donc tout à la fois théâtre et cible des menées terroristes. Mais il faut ici relever la particulière violence du terrorisme d'origine étrangère qui a provoqué depuis 1980 plus de 50 % des morts par terrorisme en France tout en ne représentant que moins d'un dixième du nombre total des attentats anti-français.

Faut-il enfin rappeler la vague d'attentats particulièrement meurtrière du mois de septembre 1986, ponctuée d'attentats en plein Paris, dans des endroits bondés et aux heures de pointe, visant à contraindre le gouvernement français à relâcher des membres emprisonnés des Forces armées révolutionnaires libanaises (F.A.R.L.) ?

Face à cette aggravation du fléau terroriste, aucune solution politique ne pouvant être apportée à court terme, la plus grande fermeté face aux poseurs de bombes est naturellement la seule attitude possible. Mais le succès dépend aussi d'une amélioration permanente et systématique de tous les moyens de lutte contre le terrorisme. C'est ce à quoi s'attache sans relâche le gouvernement français.

B) - L'approfondissement de la lutte anti-terroriste.

1°). Le renforcement de l'arsenal juridique et policier national.

Mettant en cause les principes mêmes sur lesquels repose notre démocratie, s'attaquant au crédit de l'autorité publique qu'il fait apparaître comme incapable de répondre à des actes criminels, le terrorisme lance un défi majeur à un Etat de droit tel que le nôtre. C'est pourquoi la lutte contre le terrorisme a constitué dès l'origine l'une des préoccupations essentielles du gouvernement pour mettre en place, tant au plan national qu'au niveau international, des solutions pour prévenir et réprimer plus efficacement les attentats terroristes, dans le strict respect des principes fondamentaux de notre droit et donc sans créer un quelconque droit d'exception.

C'est ainsi que, sur le plan national, le Premier ministre a décidé, dès mai 1986, la création d'un conseil de sécurité intérieure qui a la responsabilité de concevoir et de coordonner la lutte contre le terrorisme et où siègent, sous sa présidence, les ministres chargés de la sécurité, de la défense, des affaires étrangères et de la justice.

Dans le même temps, le Parlement a adopté, dès le printemps 1986, un projet, devenu la loi du 9 septembre 1986, relative à la lutte contre le terrorisme, concernant spécialement les mesures répressives anti-terroristes. Le droit et la procédure pénale français ont été notamment modifiés sur les points suivants : prolongation de la garde à vue de deux à quatre jours pour les affaires de terrorisme ; aggravation des peines pour les crimes liés au terrorisme ; renforcement des moyens de la police judiciaire et jugement des crimes terroristes par une cour d'assises composée de magistrats professionnels.

Rappelons enfin qu'après les attentats de septembre 1986, l'obligation de visa a été rétablie pour les étrangers pénétrant en

France, sauf pour les ressortissants des pays de la Communauté européenne et de la Suisse, du Liechtenstein, de Monaco et d'Andorre.

2°). Le développement de la coopération internationale contre le terrorisme.

Mais, à l'internationalisation accentuée du terrorisme, devaient également répondre le développement et l'approfondissement d'une coopération effective de la communauté internationale en matière de lutte contre le terrorisme. L'action anti-terroriste internationale s'est ainsi développée sur un triple plan diplomatique, policier et juridique.

a). Premier volet : la coopération diplomatique internationale.

Les origines de la coopération diplomatique occidentale peuvent être recherchées dans la "déclaration sur le terrorisme international" adoptée lors du sommet des sept pays les plus industrialisés à Bonn en 1978. Depuis lors, les sept pays ont régulièrement manifesté leur souci d'approfondir leur coopération anti-terroriste, en particulier à Venise (1980 et 1987), Ottawa (1981), Londres (1984) et Tokyo (1986) : lors de ce dernier sommet, les Sept ont en particulier décidé de rendre plus efficace la déclaration de Bonn de 1978 et adopté des mesures comparables à celles décidées par les pays européens à l'encontre de tout Etat manifestement impliqué dans le terrorisme, tel que la Libye.

C'est en effet la coopération politique entre les douze Etats de la Communauté européenne qui est apparue comme le cadre le plus adapté à la coopération diplomatique internationale. Ainsi, par leurs déclarations successives de janvier, avril et novembre 1986, les Etats européens ont créé un groupe de travail chargé de promouvoir des actions communes contre le terrorisme et adopté diverses mesures à l'encontre des pays manifestement impliqués dans le soutien au terrorisme : réduction des missions diplomatiques et consulaires, restrictions à la liberté de mouvement de ce personnel, procédures plus strictes pour l'octroi de visas, soutien mesuré aux sanctions adoptées par la Grande-Bretagne vis-à-vis de la Syrie à la suite de l'affaire Hindawi.

Force est toutefois de relever, malgré les progrès accomplis, les difficultés rencontrées par cette coopération politique entre

des pays ayant *a priori* le même intérêt à agir, dans la mesure où cette coopération se heurte tout à la fois à l'indépendance des diplomaties des États, à des perceptions parfois différentes du phénomène terroriste, voire à la peur des représailles que pourrait susciter une politique trop voyante ou trop systématique.

b). Deuxième volet : la coopération policière internationale.

Ces difficultés n'ont toutefois pas empêché un approfondissement très appréciable - sans doute seul déterminant dans la réalité des faits - de la coopération policière internationale, sur le plan tant bilatéral que multilatéral.

La coopération bilatérale s'est heureusement développée et a connu un succès certain au cours de la dernière période, en particulier avec nos voisins les plus proches. Les relations entre services de police français et étrangers ont été approfondies, particulièrement dans le domaine - capital - des échanges de renseignements. L'entraide judiciaire a été renforcée tandis qu'était rendue plus efficace l'utilisation de certaines conventions d'extradition. Ainsi la coopération franco-espagnole s'est-elle concrétisée par l'extradition et l'expulsion de nombreux terroristes de l'E.T.A. vers l'Espagne.

Mais des efforts importants ont également été accomplis dans le domaine de la coopération policière multilatérale. C'est particulièrement vrai à l'échelle européenne où une série d'enceintes se sont créées depuis une quinzaine d'années pour favoriser la coopération anti-terroriste européenne. Citons ici notamment :

- le "groupe Trévi", mis en place en 1976 et réactivé depuis deux ans, qui réunit deux fois par an, et en tant que de besoin, les ministres de l'intérieur et de la sécurité des Douze et doit permettre la tenue d'une véritable "cellule de crise" en cas de nécessité ;

- le "club de Berne", créé dès 1971 et réunissant les chefs des services de sécurité européens ;

- et le "club de Vienne" qui rassemble périodiquement les ministres de l'Intérieur français, italien, allemand, suisse et autrichien.

Cette énumération, non exhaustive, met en lumière une heureuse volonté politique de développer concrètement la coopération anti-terroriste. Elle ne saurait toutefois dissimuler

les problèmes politiques, techniques et juridiques rencontrés pour surmonter certaines réticences et l'absence d'harmonisation des législations - notamment pour la protection des données à caractère personnel - qui risquent d'entraver le développement d'une coopération policière réelle et sincère.

c). Troisième volet : la coopération juridique par voie de conventions internationales.

Sur le front juridique, enfin, on relève encore beaucoup de lacunes dans le droit conventionnel international quant aux moyens de combattre le terrorisme et de poursuivre ses auteurs en justice.

Malgré les efforts entrepris, l'inefficacité des conventions prises à l'échelle mondiale est manifeste, depuis les deux conventions signées en 1937 sous l'égide de la Société des Nations jusqu'à la convention de 1979 sur les prises d'otages, en raison du maintien d'un clivage entre les pays occidentaux d'une part, et les pays socialistes et du Tiers monde d'autre part qui continuent à considérer le terrorisme comme un élément des luttes de libération nationale.

Tout au plus peut-on retenir ici certaines conventions internationales dont l'objet est plus spécialisé, à l'exemple des instruments multilatéraux destinés à lutter contre la piraterie aérienne : convention de Tokyo de 1963 sur les actes survenant à bord des aéronefs, convention de La Haye de 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, et convention de Montréal de 1971 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile.

Mais l'intérêt pratique le plus réel s'attache sans aucun doute aux conventions à vocation régionale, en raison de leur capacité d'adaptation aux formes spécifiques des actions terroristes supportées par un certain nombre de pays. C'est naturellement particulièrement le cas en Europe.

C'est dans ce contexte que doit s'apprécier la convention européenne pour la répression du terrorisme qui est aujourd'hui soumise à l'approbation du Parlement et qui a été signée à Strasbourg le 27 janvier 1977 sous l'égide de l'Europe des 21, c'est-à-dire du Conseil de l'Europe. Ce texte - déjà ratifié par 17 Etats - devrait constituer, selon l'expression du Professeur Wilkinson, la "Pierre angulaire" de la coopération européenne contre le terrorisme. La France ne pouvait dès lors rester plus longtemps à l'écart du principal texte juridique européen destiné à lutter contre le fléau du terrorisme.

*

* *

DEUXIEME PARTIE

LA CONVENTION DE STRASBOURG RENFORCE LA COOPERATION EUROPEENNE CONTRE LE TERRORISME EN ASSOUPLEISSANT LES POSSIBILITES D'EXTRADITION TOUT EN APPORTANT LES GARANTIES NECESSAIRES A LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME.

A) - La genèse de la Convention européenne pour la répression du terrorisme.

1°). Un instrument international élaboré avec célérité au sein du Conseil de l'Europe.

La convention européenne pour la répression du terrorisme s'inscrit dans le cadre de l'oeuvre accomplie par le Conseil de l'Europe dans le domaine de la coopération judiciaire internationale. Cette oeuvre est importante puisque, avant le texte qui nous retient, de nombreux instruments internationaux ont été élaborés par le Conseil de l'Europe en la matière, dont cinq sont actuellement en vigueur :

- la convention européenne d'extradition, signée en 1957, entrée en vigueur en 1960 et ratifiée par la France en 1986 ;

- la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (1959-1962) ;

- la convention européenne sur la surveillance des personnes condamnées ou libérées sous condition (1964-1975) ;

- la convention européenne sur la répression des infractions routières (1964- 1972) ;

- et la convention sur la valeur internationale des jugements répressifs (1970- 1975).

Mais, dans ce contexte, la convention pour la répression du terrorisme a été élaborée avec une particulière célérité, et avec

une discrétion qui n'est sans doute pas étrangère aux réactions parfois excessives qu'elle a suscitées.

Mis à part une recommandation de 1973 de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe et une résolution adoptée par son Comité des ministres en 1974 qui recommandaient aux Etats saisis d'une demande d'extradition de prendre en considération la particulière gravité des actes incriminés, les travaux à l'origine de la convention de Strasbourg sont en effet peu nombreux.

C'est en réalité dans la recrudescence du terrorisme international dans les années 1974-1975 et dans la proposition faite le 22 mai 1975 dans le cadre de la Conférence des ministres de la justice du Conseil de l'Europe qu'il faut rechercher l'origine immédiate de la présente convention.

C'est alors en effet qu'un Comité d'experts gouvernementaux a été constitué, dès le mois d'octobre 1975, afin d'élaborer un projet de convention ayant essentiellement pour objet d'autoriser de façon plus large l'extradition, même si les mobiles de l'infraction sont politiques, et d'obliger l'Etat qui a refusé l'extradition d'un terroriste séjournant sur son territoire à le poursuivre.

Le Comité d'experts du Conseil de l'Europe a mis au point très rapidement le texte d'une convention, qui a été adopté par le Comité européen pour les problèmes criminels (C.E.P.C.) lors de sa session plénière tenue à Strasbourg du 17 au 21 mai 1976, puis par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe au cours de sa réunion des 23 et 24 juin 1976.

La convention a fait encore l'objet de certaines modifications. C'est en particulier à la demande de la France que la possibilité de formuler des réserves a été admise de façon plus large.

La convention a finalement été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 27 janvier 1977 à Strasbourg.

2°). Fruit d'un compromis, l'esprit général de la convention tend à faciliter la procédure d'extradition sans porter atteinte aux droits de l'homme.

Si dix-sept Etats, dont la France, ont signé la convention européenne pour la répression du terrorisme dès le 27 janvier

1977, le jour même de son ouverture à la signature, son adoption est le fruit de compromis, qu'illustre notamment la déclaration faite par la France, lors de sa signature, pour préciser, d'une part que les dispositions de la convention ne sauraient porter atteinte au droit d'asile sur les territoires de la République, d'autre part que la France n'avait pas l'intention de ratifier la convention avant l'instrument qui pourrait être élaboré entre les neuf Etats membres des Communautés européennes sur le même sujet.

L'objet général de la convention de Strasbourg est en effet de faire en sorte que les auteurs d'actes terroristes n'obtiennent plus l'impunité en se réfugiant sur le territoire d'un autre Etat que celui où ils ont commis leur forfait, en bénéficiant de la règle traditionnelle en matière de droit extraditionnel selon laquelle un Etat n'accorde pas l'extradition pour une infraction politique.

Pour combattre cette impunité inacceptable, la solution logique voulue par la convention est constituée par la "dépolitisation" d'un certain nombre d'infractions particulièrement graves, ainsi rendues au droit commun, c'est-à-dire à la possibilité d'extradition. L'objectif essentiel poursuivi est ainsi - comme le confirme le préambule de la convention - d'aménager le droit de l'extradition de manière à assurer la répression des terroristes qui se réfugient sur le territoire d'un Etat voisin.

Dans l'hypothèse où l'extradition n'est pas accordée, la convention prévoit, conformément au principe "aut dedere aut judicare" (extrader ou poursuivre), la poursuite du terroriste par l'Etat sur le territoire duquel il se trouve, l'Etat requis devant établir, le cas échéant, sa compétence juridictionnelle au regard de l'infraction commise dans un autre Etat.

Toutefois, ce mécanisme général ne conduit pas à une obligation automatique des Etats parties. Afin de garantir le respect des droits de l'homme et en particulier du droit d'asile, la convention apporte en effet à ces règles de base un certain nombre de limites et de tempéraments qu'il convient d'analyser avec précision car ils conditionnent largement l'appréciation qu'il sera ensuite possible de porter sur le système répressif instauré par la convention de Strasbourg.

C'est donc sous cette double optique des possibilités accrues de poursuite des auteurs d'actes terroristes et du respect maintenu des droits de l'homme qu'il convient d'analyser les dispositions de la convention européenne pour la répression du terrorisme.

B) - Analyse des dispositions de la convention de Strasbourg.

1°) - Les dispositions destinées à favoriser l'extradition : la "dépolitisation" d'infractions particulièrement graves.

Conformément à la ligne directrice fixée par le préambule de la convention -qui souhaite "que des mesures efficaces soient prises pour que les auteurs d'actes de terrorisme n'échappent pas à la poursuite et au châtement" et considère "que l'extradition est un moyen particulièrement efficace de parvenir à ce résultat"-, la convention de Strasbourg vise à combattre l'impunité dont bénéficient les terroristes qui se réfugient sur le territoire d'un Etat voisin en assouplissant les possibilités d'extradition de ces auteurs d'actes terroristes.

Le mécanisme choisi pour y parvenir réside logiquement dans la "dépolitisation" d'infractions particulièrement graves afin d'empêcher les Etats parties de fonder un refus d'extradition sur le caractère ou le mobile politique de ces infractions.

a). Les articles 1er et 2 de la convention aboutissent ainsi à remettre en cause le caractère politique de plusieurs catégories d'infractions pour les besoins de l'extradition entre les Etats contractants.

- L'article 1er contient d'abord une liste d'infractions ne devant pas "être considérées comme une infraction politique, une infraction connexe à une infraction politique ou comme inspirée par des mobiles politiques". Cette énumération s'efforce de couvrir la plupart des méthodes terroristes puisqu'on y trouve mentionnés :

- les détournements d'avions, visés au travers des infractions comprises dans le champ d'application de la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970, et les infractions comprises dans le champ d'application de la convention pour la

répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation, signée à Montréal le 23 septembre 1971 ;

- les infractions graves constituées par une attaque contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ayant droit à une protection internationale, y compris les agents diplomatiques ;

- l'enlèvement, la prise d'otage ou la séquestration arbitraire ;

- les infractions comportant l'utilisation de bombes, grenades, fusées, armes à feu automatiques ou de lettres et colis piégés dans la mesure où cette utilisation présente un danger pour des personnes.

Enfin, selon le dernier alinéa de l'article 1er, la tentative de commettre l'une des infractions précédentes ou la participation à de telles infractions comme co-auteur ou complice est soumise au même régime.

- L'article 2 ouvre par ailleurs une possibilité importante d'extension du champ d'application de la convention en citant trois catégories d'infractions pouvant ne pas être considérées comme politiques. Il s'agit de :

. tout acte de violence qui n'est pas visé à l'article 1er et qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ;

. tout acte grave contre les biens, autre que ceux visés à l'article 1er, lorsqu'il a créé un danger collectif pour les personnes ;

. la tentative de commettre une de ces infractions ou la participation en tant que co-auteur ou complice d'une personne qui commet ou tente de commettre une telle infraction.

Les articles 1er et 2 établissent ainsi, selon les cas, la possibilité ou l'obligation de principe, pour les Etats parties et compte tenu de la confiance mutuelle existant entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, de ne pas refuser une extradition en raison du motif présumé politique d'un des crimes particulièrement odieux visés par ces deux articles.

b). Les articles 3 et 4 indiquent toutefois clairement que la convention européenne de répression du terrorisme ne constitue pas un traité d'extradition. Elle ne fait que modifier les traités d'extradition existants, et en particulier la convention

européenne d'extradition qui lie également entre eux les Etats membres du Conseil de l'Europe, qui demeurent la base juridique de l'extradition.

C'est dire que les accords d'extradition applicables sont modifiés dans la mesure où ils seraient incompatibles avec la présente convention et que les infractions visées aux articles 1er et 2 sont considérées comme comprises dans ces accords. C'est dire aussi qu'en application des traités d'extradition, l'Etat requis peut fonder un refus d'extradition sur tout motif du droit extraditionnel autre que le motif politique. Les articles 1er et 2 n'entraînent donc pas une obligation générale d'extrader.

c). L'article 8, relatif à l'entraide judiciaire, doit être également rattaché à ces dispositions de la convention tendant à assurer la poursuite des auteurs d'actes terroristes. La récupération du délinquant peut en effet n'être pas suffisante pour permettre que justice soit faite. Aussi est-il prévu, par l'article 8 de la convention, que les Etats s'accordent "l'entraide judiciaire la plus large possible en matière pénale, dans toute procédure relative aux infractions visées à l'article 1 ou 2", ce qui est conforme à une longue tradition entre Etats membres du Conseil de l'Europe, mais nécessite aussi la mise en harmonie des traités et accords pré-existants.

2°). Les garanties contenues dans la convention : les tempéraments à l'obligation d'extrader.

Malgré la "dépolitisation" des infractions visées en ses articles 1er et 2, la convention de Strasbourg n'entraîne pas pour l'Etat requis d'obligation générale d'extrader. La convention comporte en effet plusieurs dispositions qui constituent autant de garanties et autant de tempéraments apportés à la règle posée. Il faut citer ici :

- la clause de sauvegarde de l'article 5 ;
- l'application du principe "aut dedere aut judicare" contenu dans les articles 6 et 7 ;
- et les réserves prévues par l'article 13.

a). L'article 5 tend à garantir le respect du droit d'asile. Il permet à l'Etat requis de ne pas extrader s'il a "des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition (...) a été

présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques, ou que la situation de cette personne risque d'être aggravée par l'une ou l'autre de ces raisons".

Cette disposition ôte tout caractère automatique à l'extradition. Au risque même de créer des difficultés d'interprétation de la convention, voire à rendre inapplicables ses articles 1er et 2, l'article 5 permet de déjouer toute utilisation frauduleuse de la convention et empêche son usage à des fins de répression idéologique ou politique. L'Etat qui en use protège ainsi la personne intéressée des représailles éventuelles de son Etat d'origine.

Il faut en outre citer ici l'article 8, paragraphe 2 de la convention qui constitue une clause de sauvegarde à l'obligation d'accorder l'entraide judiciaire, reprenant dans des termes absolument identiques la clause de sauvegarde à l'obligation d'extrader figurant à l'article 5.

b). Les articles 6 et 7 de la convention tirent les conséquences logiques de l'article 5 pour éviter qu'en l'absence d'extradition, un acte terroriste rentrant dans les hypothèses visées par la convention ne demeure impuni.

Pour y parvenir, les articles 6 et 7 font application de la règle dite "aut dedere aut judicare" qui figure déjà dans plusieurs instruments internationaux ratifiés par la France, notamment la convention de La Haye de 1970 sur la répression de la capture illicite d'aéronefs et la convention de Montréal de 1971 sur la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile.

Ainsi, aux termes de l'article 7, lorsque l'Etat requis n'extrade pas, il lui est faite obligation de soumettre l'affaire à ses autorités judiciaires pour poursuivre l'intéressé "sans aucune exception et sans retard injustifié".

L'article 6 précise en outre que, lorsqu'il n'y a pas extradition, l'Etat prend, le cas échéant, toutes les mesures nécessaires pour établir la compétence de ses tribunaux pénaux pour juger l'auteur soupçonné des infractions visées à l'article 1er. Cette disposition vise tous les Etats dont les tribunaux n'ont qu'une compétence limitée en ce qui concerne les infractions commises à l'étranger. Elle concerne particulièrement la France et lui fait ainsi obligation que soit établie la compétence dite "universelle" des tribunaux français, afin qu'ils puissent

connaître des actes visés par la convention au cas où leur auteur se trouverait sur le territoire français.

C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi est accompagné d'un autre projet de loi distinct, simultanément soumis au Parlement et renvoyé à la commission des lois, relatif aux infractions commises à l'étranger.

c). L'article 13 de la convention apporte enfin un autre tempérament à l'obligation d'extrader et une autre mesure de garantie et de protection des intéressés particulièrement importante, puisqu'il permet expressément à un Etat de déclarer, lors de la signature ou de la ratification, qu'il se réserve le droit de refuser l'extradition "en ce qui concerne toute infraction énumérée dans l'article 1er qu'il considère comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques".

La seule condition mise à cette réserve - qui, ainsi formulée, aurait pu réduire à néant l'objet même de la convention - est que l'Etat s'engage à prendre alors en considération le caractère de particulière gravité de l'infraction, y compris :

- qu'elle crée un danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ; ou bien

- qu'elle atteint des personnes étrangères aux mobiles qui l'ont inspirée ; ou bien

- que des moyens cruels ou perfides ont été utilisés pour sa réalisation.

Les réserves formulées sur la base de l'article 13 sont de nature à avoir des répercussions importantes sur la portée de la "dépolitisation" des infractions et sur ce qui en découle sur le plan de l'extradition. Il s'agit donc de réserves qui ne sauraient être mésestimées au regard de l'application pratique de la convention.

*

* *

Ainsi se présente l'économie générale de la convention de Strasbourg dont les dernières dispositions sont constituées de

clauses finales, classiques dans les conventions du Conseil de l'Europe, qui n'appellent pas de votre rapporteur de commentaires particuliers et peuvent être ainsi résumées : le Comité européen pour les problèmes criminels (C.E.P.C.) facilite autant que de besoin le règlement amiable de toute difficulté à laquelle l'exécution de la Convention donnerait lieu (article 9). Si un tel règlement amiable n'intervient pas, les parties contractantes peuvent soumettre leur différend à l'arbitrage (article 10).

La Convention est ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe (article 11). Elle cesse de produire ses effets à l'égard de tout Etat contractant qui dénonce la convention (article 14) ou cesse d'appartenir au Conseil de l'Europe (article 15).

*

* *

.

TROISIEME PARTIE

LE CONTEXTE ACTUEL ET LES CONDITIONS MISES PAR LA FRANCE A SA RATIFICATION PERMETTENT DE LEVER LES OBJECTIONS FORMULEES A L'ENCONTRE DE LA CONVENTION PROPOSEE.

A) - Des objections juridiques qui peuvent être levées.

Les raisons qui avaient, jusqu'à ces derniers mois, retenu le gouvernement de demander au Parlement l'autorisation de ratifier la convention de Strasbourg tenaient à trois objections juridiques principales, formulées depuis dix ans à l'encontre de cet instrument international, mais qui semblent aujourd'hui pouvoir être levées.

1°). Le respect du droit d'asile.

La critique majeure à l'endroit de la convention européenne pour la répression du terrorisme réside dans le fait que sa mise en oeuvre pourrait porter atteinte au droit d'asile. Cette critique peut être ainsi résumée : en pouvant accorder l'extradition pour des infractions qui, malgré leur gravité, étaient traditionnellement qualifiées de politiques, les Etats parties à la convention de Strasbourg renonceraient à pratiquer entre eux le droit d'asile, en réaction contre leur tradition libérale. Cette atteinte au droit d'asile serait d'autant plus grave pour la France que le Préambule de la Constitution de 1946, confirmé par celle de 1958, indique que "tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République".

Trois raisons permettent toutefois, aux yeux de votre rapporteur, de lever cette objection principale.

- La première réside dans les dispositions mêmes de la convention, et singulièrement dans ses articles 5 et 13. L'article

5, rappelons-le, précise clairement que la convention n'institue pas un mécanisme d'extradition automatique ou obligatoire et que la demande d'extradition peut être au contraire rejetée si elle est fondée sur des motifs politiques ou si la situation de la personne visée risque d'être aggravée pour des raisons politiques.

L'article 13 ouvre de plus aux Etats parties la possibilité de formuler une réserve pour déclarer qu'ils se reconnaissent le droit de refuser l'extradition à raison des infractions qu'ils considèrent comme ayant un caractère politique ou inspirées par des mobiles politiques. Afin précisément de sauvegarder les exigences du droit d'asile, le gouvernement français a annoncé qu'il assortirait sa ratification d'une telle réserve, ainsi que d'une déclaration précisant que la convention ne saurait s'appliquer aux faits commis antérieurement à son entrée en vigueur en France.

- La seconde raison est un argument de fond relatif à l'immunité inadmissible qu'une conception extensive du droit d'asile aboutirait à accorder aux terroristes. Le droit d'asile constituant l'un des droits de l'homme, l'auteur d'actes terroristes, qui les nie ouvertement, peut-il prétendre en bénéficier ? Répondre affirmativement à cette question aboutirait à privilégier systématiquement les intérêts de la personne poursuivie au détriment de la poursuite et du châtement des auteurs d'actes terroristes, et à priver les Etats du droit d'utiliser l'un des moyens juridiques les plus efficaces pour assurer l'indispensable répression du terrorisme. C'est une conception du droit d'asile qui paraît inacceptable à votre rapporteur.

Les mêmes raisons doivent conduire à écarter les réserves liées à la garantie constitutionnelle du droit d'asile, le Préambule de la Constitution de 1946 n'accordant ce droit qu'à "tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté", définition qui ne saurait s'appliquer à l'auteur présumé d'une des infractions terroristes visées par la convention de Strasbourg.

- Enfin, si besoin était, une troisième raison pourrait être invoquée pour écarter les objections relatives au droit d'asile formulées à l'encontre de la présente convention. La convention de Strasbourg ne crée en effet, par la "dépolitisation" de certaines infractions, ni un mécanisme inédit ni un précédent juridique. Elle s'inscrit au contraire dans la continuité d'un courant conventionnel, le droit international ayant déjà apporté, à de nombreuses reprises, des restrictions concernant le privilège politique permettant de fonder un refus d'extradition.

2°. Le respect du droit d'extradition.

La seconde série de critiques adressées à la convention européenne pour la répression du terrorisme a trait au respect du droit de l'extradition. Deux points doivent être à cet égard analysés : la compatibilité entre la convention et le droit extraditionnel français ; et l'égalité d'engagement entre les différents Etats parties.

- Sur le premier point, l'évolution de la jurisprudence des tribunaux français permet aujourd'hui d'affirmer qu'il existe une complète harmonie entre notre droit positif de l'extradition et les dispositions de la convention de Strasbourg.

En effet, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 7 juillet 1978 (affaire Croissant), la jurisprudence administrative et la jurisprudence judiciaire française ont consacré en droit français la prise en considération de la gravité des faits pour refuser le caractère politique d'une infraction et accorder l'extradition, appliquant ainsi le critère même contenu dans la convention européenne pour la répression du terrorisme. Depuis lors, et mis à part une suspension de cette pratique du 10 mai 1981 au 10 novembre 1982, plusieurs arrêts d'extradition ont été pris par le gouvernement sur la base d'avis favorables de chambres d'accusation considérant que les faits d'homicides, de blessures volontaires graves ou de prises d'otages pouvaient donner lieu à extradition, même si l'accusé invoque des mobiles politiques.

C'est dire qu'aucune contradiction avec le droit positif français ne saurait donc plus être opposée à la ratification par la France de la convention de Strasbourg. C'est dire aussi que cette convention européenne n'ajoute rien au droit extraditionnel français mais tend même - du fait de la possibilité de réserve formulée en application de l'article 13 de la convention - à se situer en retrait de la pratique française depuis dix ans en matière d'extradition.

- Une seconde objection, fondée sur une éventuelle inégalité d'engagement entre les Etats contractants, peut également être écartée. L'inconvénient souligné tenait à ce que, la convention européenne n'étant pas elle-même un traité d'extradition mais modifiant seulement le traité d'extradition existant entre les Etats parties, il pouvait en résulter des obligations différentes entre les Etats qui, comme la France, pouvaient extraditer sans traité et les Etats qui subordonnaient l'extradition à l'existence d'un traité préalable.

Mais cet inconvénient peut être également considéré aujourd'hui comme levé puisque la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe - 17 sur 21, dont la France - ont à ce jour ratifié la convention européenne d'extradition de 1957. Cet instrument international régit ainsi les relations extraditionnelles entre l'ensemble de ces Etats membres du Conseil de l'Europe, qui sont dès lors placées dans une situation de stricte égalité au regard de la convention de Strasbourg.

3°). Les conséquences de l'application de la règle "aut dedere aut judicare".

Enfin, une dernière réserve formulée par les adversaires de la convention européenne pour la répression du terrorisme résidait dans les conséquences possibles de l'application du principe "aut dedere aut persequi", en vertu duquel l'Etat qui en refuse l'extradition doit assurer lui-même la poursuite et, éventuellement, le jugement d'auteurs d'actes terroristes, au risque d'encourir des pressions, des chantages, voire des mesures de rétorsion de la part des organisations terroristes concernées.

Nul ne saurait naturellement exclure, en pareille hypothèse, de tels risques de représailles. Un tel risque ne saurait toutefois justifier l'inaction devant les menées terroristes et le refus de ratifier la convention de Strasbourg. Pour au moins trois raisons.

- La première réside dans le caractère injustifiable d'une attitude consistant à la fois à refuser l'extradition et à renoncer à poursuivre soi-même les auteurs d'attentats terroristes. Ce serait leur accorder une totale impunité - inacceptable sur le plan moral comme sur le plan politique - à laquelle la présente convention a précisément pour objet de remédier, s'agissant d'infractions d'une extrême gravité.

- La seconde raison d'admettre la règle "aut dedere aut judicare" est qu'ici encore la convention de Strasbourg n'innove pas et que la France, pour sa part, a déjà ratifié plusieurs instruments internationaux appliquant ce principe : la convention de La Haye du 16 décembre 1970 sur la répression de la capture illicite d'aéronefs, la convention de Montréal du 23 septembre 1971 pour la suppression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, et la convention contre la torture du 10 décembre 1984.

- Enfin - c'est une troisième raison - la règle "aut dedere aut judicare" a déjà fait l'objet d'applications en France. Citons à cet

égard l'affaire dite des "Blacks Panthers" : après le refus opposé, le 15 novembre 1976, à une demande d'extradition formulée par le gouvernement américain contre les auteurs d'un détournement d'avion, une procédure judiciaire a été ouverte contre les intéressés sur la base de l'article 7 de la convention de La Haye de 1970 ; les accusés ont été finalement jugés et condamnés par la cour d'assises de Paris le 24 novembre 1978.

*

* *

B) - Les conditions de la ratification française : des garanties juridiques pour une nécessité politique.

Les principales objections soulevées à l'encontre de la convention de Strasbourg pouvant désormais être écartées, les conditions de sa ratification par la France, telle qu'elle est envisagée par le gouvernement, s'ajoutant aux garanties résultant de la convention européenne des droits de l'homme, permettent dès lors de répondre à la nécessité politique d'une ratification française.

1°). Les modalités de la ratification française.

Afin d'apporter toutes les garanties souhaitées - en particulier au regard du droit d'asile -, le gouvernement français a l'intention, lors du dépôt de l'instrument de ratification, de formuler une réserve et deux déclarations interprétatives. Il a d'autre part, pour mettre la législation nationale en conformité avec la convention, déposé un projet de loi distinct établissant la "compétence universelle" des tribunaux français.

- La France assortira d'abord sa ratification de la réserve prévue à l'article 13 de la convention, lui permettant de ne pas accorder une extradition considérée comme ayant un caractère politique, comme connexe à une infraction politique, ou inspirée par des mobiles politiques. Une telle réserve a déjà été formulée par dix des pays ayant ratifié la convention de Strasbourg : la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Islande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Suède et la Suisse. Elle assure,

s'ajoutant aux dispositions de l'article 5 de la convention, la meilleure sauvegarde des exigences du droit d'asile et des principes du droit extraditionnel français.

- De surcroît, une déclaration formulée lors de la ratification française exclura toute application de la convention aux infractions commises antérieurement à la date de son entrée en vigueur en France. Ainsi sera écartée, conformément aux principes du droit français de non-rétroactivité de la loi pénale, l'application rétroactive de la convention.

- Une deuxième déclaration précisera par ailleurs, conformément à l'article 12 de la convention, son champ d'application territorial, en indiquant que la convention s'appliquera "aux départements européens et d'outre-mer" français, excluant ainsi les territoires d'outre-mer.

- Enfin, le gouvernement se propose, par un projet de loi distinct modifiant le code de procédure pénale - renvoyé devant la commission des lois - d'établir, pour l'application de la règle "aut dedere aut judicare", la compétence des tribunaux français pour juger, quand ils se trouvent en France, les auteurs de crimes et délits commis hors de France et constituant des actes de terrorisme au sens de la convention sans avoir donné lieu à extradition malgré la demande d'un des États parties. Il convient toutefois de relever qu'il ne s'agit là que d'une extension de la règle dite de "compétence universelle" qui a déjà été introduite en droit français par plusieurs lois : la loi du 5 juillet 1972 prise pour l'application de la convention de La Haye du 16 décembre 1970 ; la loi du 24 mai 1976 prise pour l'application de la convention de Montréal du 23 septembre 1971; et la loi du 30 décembre 1985 (article 72) prise pour l'application de la convention des Nations-Unies contre la torture du 10 décembre 1984.

2°). Les garanties supplémentaires résultant de la convention européenne des droits de l'homme.

Les meilleures dispositions se trouvent donc prises pour permettre, dans les meilleures conditions, la ratification par la France de la convention de Strasbourg et l'application de cet instrument international dans notre pays.

Il convient de plus de relever ici les garanties supplémentaires qui résultent de la ratification par l'ensemble des États du Conseil de l'Europe concernés de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales

du 4 novembre 1950. Les engagements qui en résultent apportent en effet des protections individuelles de nature à apaiser les dernières inquiétudes que pourrait faire naître la mise en oeuvre de la convention européenne pour la répression du terrorisme.

Il faut en particulier rappeler la possibilité pour un particulier de présenter une requête devant la Commission européenne des droits de l'homme qui permettrait donc, le cas échéant, à un individu poursuivi en France et s'estimant victime d'une atteinte à un droit de l'homme, de disposer d'une voie de recours.

3°). L'exigence politique d'une ratification française.

L'ensemble des objections juridiques ainsi levées, la ratification par la France de la convention signée à Strasbourg le 17 janvier 1977 constitue, aux yeux de votre rapporteur, un geste politique naturel qui apparaît de surcroît aujourd'hui comme une exigence. Pour trois raisons convergentes :

- la recrudescence du terrorisme international, singulièrement au cours des dernières années, rendrait d'abord particulièrement inopportune l'absence de la France dans l'application du principal instrument juridique européen de lutte contre ce fléau ;

- le vif succès rencontré depuis 1977 par la convention européenne pour la répression du terrorisme, déjà ratifiée par 17 - et bientôt davantage - des 21 Etats membres du Conseil de l'Europe, accentuerait encore ce paradoxe de voir la France, cible privilégiée du terrorisme européen, rester à l'écart de cet instrument international, au risque de paraître refuser de participer à la coopération européenne anti-terroriste ;

- enfin, l'abandon de fait, au cours des dernières années, des projets de coopération européenne en matière pénale et d'"espace judiciaire européen" ont rendu désormais caduque la position française initiale visant à privilégier l'action communautaire en ce domaine avant de ratifier la convention du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1977.

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission.

Pour toutes ces raisons, la ratification par la France de la convention européenne pour la répression du terrorisme apparaît à votre rapporteur hautement souhaitable. Il souhaite qu'elle puisse être accompagnée du plus large consensus.

Certes, il ne s'agit pas là d'une panacée, d'un remède miracle susceptible d'assurer l'éradication rapide du phénomène terroriste. Il n'est que trop clair que les terroristes ne reculeront pas sous la seule menace d'une convention internationale telle que la convention de Strasbourg. Le terrorisme est devenu un véritable fléau social auxquels les seuls instruments juridiques internationaux ne sauraient suffire à remédier. Que peut le droit, et singulièrement le droit international, contre un phénomène qui en est la négation absolue ?

Mais, ces réserves faites, dans la mesure où les démocraties parviendront à établir entre elles une solidarité politique et diplomatique permanente, dans la mesure où elles approfondiront et développeront simultanément leur coopération policière, la coopération juridique internationale a également son rôle à jouer et ne saurait être considérée comme dérisoire. Dans ce cadre, insuffisant mais nécessaire, la convention de Strasbourg doit constituer un premier pas, qui en appelle d'autres, de la coopération juridique européenne contre le terrorisme. Et la France ne saurait dès lors en demeurer plus longtemps à l'écart.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 1^{er} juillet 1987, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser la ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 631 (8^e législ.).

ANNEXE

CONVENTION EUROPEENNE POUR LA REPRESSION DU TERRORISME

Etat des signatures et des ratifications.

Pays	Signatures	Ratifications
Autriche	27-01-1977	11-08-1977
Belgique	21-01-1977	31-10-1985
Chypre	27-01-1977	26-02-1979
Danemark	27-01-1977	27-06-1978
R.F.A.	27-01-1977	03-05-1978
Grèce	27-01-1977	-
Islande	27-01-1977	11-07-1980
Irlande	24-02-1986	-
Italie	27-01-1977	28-02-1986
Liechtenstein	22-01-1979	13-06-1979
Luxembourg	27-01-1977	11-09-1981
Malte	05-11-1986	-
Pays-Bas	27-01-1977	18-04-1985
Norvège	27-01-1977	10-01-1980
Portugal	27-01-1977	14-12-1981
Espagne	27-04-1978	20-05-1980
Suede	27-01-1977	15-09-1977
Suisse	27-01-1977	19-05-1983
Turquie	27-01-1977	19-05-1981
Royaume-Uni	27-01-1977	24-07-1978