

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 d'un Accord entre les Etats membres des Communautés européennes concernant l'application 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 Matrja, 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 Crucia, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueue, 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.) : 632, 784 et T.A. 141.
Sénat : 340 (1986-1987).

Traité et conventions. - *Terrorisme.*

SOMMAIRE

	Pages
- <u>Introduction</u> : signé à Dublin le 4 décembre 1979 entre les Etats membres des Communautés européennes, l'accord proposé a pour objet l'application entre ces Etats de la convention du Conseil de l'Europe pour la répression du terrorisme, que la France ne souhaitait pas ratifier avant l'accord de Dublin	3
<u>PREMIERE PARTIE</u> - L'économie générale de l'accord de Dublin : un accord reprenant, entre les seuls Etats de la Communauté européenne, les dispositions de la convention européenne pour la répression du terrorisme établie dans le cadre du Conseil de l'Europe	4
A - La genèse de l'accord de Dublin	4
B - Les dispositions proposées : la reprise entre les Neuf du mécanisme général de la convention de Strasbourg du 27 janvier 1977	5
C - Les conditions de mise en oeuvre contraignantes de l'accord de Dublin	6
<u>SECONDE PARTIE</u> - La ratification par la France de l'accord de Dublin : après s'être heurtée aux mêmes réserves, la décision de ratifier la convention de Strasbourg conduit logiquement à ratifier, dans les mêmes conditions et malgré un intérêt pratique réduit, l'accord de Dublin	8
A - Fondé sur les mêmes dispositions, l'accord de Dublin s'est longtemps heurté aux mêmes réserves, aujourd'hui levées, que la convention de Strasbourg	8
1°. Les objections politiques	8
2°. Les objections relatives au droit d'asile	9
3°. Les objections relatives au droit de l'extradition	9
B - Les conditions mises à la ratification française	10
C - Un geste politique d'une portée pratique réduite mais dont l'intérêt ne saurait être mésestimé	11
<u>Les conclusions de votre rapporteur et de la commission</u>	13

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur un accord, signé à Dublin le 4 décembre 1979, entre les Etats membres des Communautés européennes à cette date, c'est-à-dire les douze membres actuels moins la Grèce, l'Espagne et le Portugal.

Cet accord a pour but de permettre l'application entre les seuls Etats membres des Communautés européennes de la convention du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme, dont la ratification fait l'objet d'un autre projet de loi parallèlement soumis à l'examen de la Haute Assemblée.

Le gouvernement français avait en effet indiqué, en signant la convention européenne pour la répression du terrorisme, le 27 janvier 1977, qu'il ne ratifierait pas cette convention avant l'instrument international susceptible d'être élaboré entre les pays de la Communauté dans le même domaine.

C'est pour respecter cet engagement que le présent projet de loi tend à autoriser la ratification de l'accord de Dublin, même si les conditions mises à l'entrée en vigueur de cet accord réduisent la portée pratique d'un geste politique dont la portée ne saurait toutefois être mésestimée.

0

00

- PREMIERE PARTIE -

L'économie générale de l'accord de Dublin : un accord reprenant, entre les seuls Etats de la Communauté européenne, les dispositions de la convention européenne pour la répression du terrorisme établie dans le cadre du Conseil de l'Europe.

A - La genèse de l'accord de Dublin.

Sans reprendre ici l'ensemble des raisons qui ont conduit les Etats européens à s'efforcer de développer, y compris dans le domaine conventionnel, la coopération internationale contre le terrorisme - et qui sont largement développées dans le rapport sur le projet de loi tendant à autoriser la ratification de la convention signée à Strasbourg le 27 janvier 1977 -, il convient de rappeler les circonstances de l'élaboration de l'accord de Dublin.

C'est en 1976 que le Conseil européen, réunissant les Chefs d'Etat et de gouvernement, a invité les ministres de la Justice des neuf Etats membres à élaborer une convention visant à "traduire devant les tribunaux ou à extraditer" les auteurs de prises d'otages. Ce mandat initial ayant été élargi à tous les actes de violence grave, pour tenir compte à la fois de l'actualité - notamment l'enlèvement puis l'exécution de M. Aldo Moro - et des difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de la convention de Strasbourg, deux projets ont été examinés par les Etats membres des Communautés européennes.

Un projet français de coopération en matière pénale, visant l'ensemble des infractions pénales graves et non seulement les actes de terrorisme, incluait l'obligation pour les Etats membres d'extrader ou de poursuivre les auteurs de ces infractions mais n'aboutit pas.

Un projet belge, moins ambitieux, visait seulement à permettre l'application entre les Neuf de la convention du Conseil de l'Europe du 27 janvier 1977 sans que les Etats

membres ne soient obligés de devenir parties à cette convention que plusieurs d'entre eux - dont la France - ne souhaitaient pas signer ou ratifier. L'idée était donc de faire à neuf ce qu'il paraissait difficile de réaliser entre les vingt-et-un membres du Conseil de l'Europe, parmi lesquels certains pouvaient ne pas offrir toutes les garanties juridiques et politiques souhaitées par les pays de la Communauté.

Cet objectif simple et l'intérêt pratique qu'il était censé présenter permit, après que la France - qui souhaitait progresser plus avant sur la voie de "l'espace judiciaire européen" - eût levé son opposition, la conclusion du texte proposé et sa signature à Dublin, le 4 décembre 1979, par les neuf Etats membres, à cette date, des Communautés européennes.

0

00

B - Les dispositions proposées : la reprise entre les Neuf du mécanisme général de la convention de Strasbourg du 27 janvier 1977.

Fidèle à son objet, le mécanisme mis en place entre les Neuf par l'accord de Dublin reprend entre les pays des Communautés européennes celui institué par la convention de Strasbourg à laquelle il se réfère expressément, dans les conditions prévues aux articles 1er et 2 de l'accord de Dublin.

Sans reprendre l'analyse détaillée de la convention de Strasbourg, il suffit donc d'en rappeler ici les deux caractéristiques principales, ainsi applicables entre les Etats parties à l'instrument communautaire :

- il ne s'agit pas d'un traité d'extradition, mais d'un texte modifiant les conventions d'extradition existantes en interdisant aux Etats parties, par exception au principe traditionnel de non-extradition des délinquants politiques, de refuser l'extradition en raison du caractère politique d'une infraction figurant dans une liste d'actes particulièrement graves, tels que détournements d'avions, prises d'otages ou utilisation de bombes ;

- en cas de refus d'extradition, l'Etat concerné a l'obligation de soumettre l'affaire à ses autorités compétentes en vertu du principe "aut dedere aut judicare", transférer ou poursuivre, déjà mis en œuvre par plusieurs instruments internationaux ratifiés par la France.

Il importe toutefois de relever que ces règles font l'objet d'une double atténuation, prévue à la fois dans la convention de Strasbourg et dans l'accord de Dublin :

- la première réside dans la faculté, prévue par l'article 5 de la convention, de refuser une extradition lorsque l'Etat requis "a des raisons sérieuses de croire" que la demande est fondée sur des motifs politiques ou que la situation de la personne concernée risquerait d'être aggravée par un motif d'ordre politique ;

- la seconde atténuation est constituée par la possibilité donnée aux Etats parties, aux articles 3 et 4 de l'accord de Dublin, de formuler une réserve aux termes de laquelle il leur est loisible de refuser l'extradition pour toute infraction qu'ils considèrent comme ayant un caractère ou un mobile politique, sous réserve de soumettre l'affaire à leurs juridictions pénales.

Il est enfin précisé (article 5) que tout différend relatif à l'interprétation ou l'application de l'accord de Dublin sera soumis à la procédure d'arbitrage prévue par l'article 10 de la convention de Strasbourg, et que (article 7) tout Etat peut préciser le champ d'application territorial de l'accord pour ce qui le concerne.

0

00

C - Les conditions de mise en oeuvre contraignantes de l'accord de Dublin.

Applicable entre les Etats des Communautés européennes (articles 1er et 2), sans pour autant que ces Etats aient l'obligation de devenir parties à la convention de Strasbourg, l'accord de Dublin, aux termes de l'article 8, devrait cesser de produire ses effets à la date à laquelle tous les Etats membres

seront devenus parties sans aucune réserve à cette convention du Conseil de l'Europe.

L'accord de Dublin a été signé le 4 décembre 1979 par les neuf Etats membres, à cette date, des Communautés européennes : Belgique, Danemark, République fédérale d'Allemagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, et Royaume-Uni.

Mais trois seulement de ces Etats ont d'ores et déjà accompli les formalités de ratification : la Belgique en 1985, l'Italie et les Pays-Bas en 1986.

Or, en vertu de son article 6, l'accord de Dublin n'entrera en vigueur que trois mois par la dernière des neuf ratifications des Etats signataires. Ces conditions, inusuelles dans les accords internationaux, et particulièrement rigoureuses de mise en oeuvre expliquent que l'accord proposé n'ait pu encore entrer en vigueur. Elles ôtent de ce fait une partie de son intérêt immédiat à la ratification française qu'il nous est demandé d'autoriser.

0

0 0

- SECONDE PARTIE -

La ratification par la France de l'accord de Dublin : après s'être heurtée aux mêmes réserves, la décision de ratifier la convention de Strasbourg conduit logiquement à ratifier, dans les mêmes conditions et malgré un intérêt pratique réduit, l'accord de Dublin.

A - Fondé sur les mêmes dispositions, l'accord de Dublin s'est longtemps heurté aux mêmes réserves, aujourd'hui levées, que la convention de Strasbourg.

Les mêmes raisons qui avaient jusqu'à présent retenu le gouvernement de ratifier la convention de Strasbourg l'avaient également conduit à s'abstenir à l'égard de l'accord de Dublin, fondé sur les mêmes dispositions.

Rappelons brièvement ici les trois objections principales qui avaient été formulées et qui ont été examinées dans le rapport relatif au projet de loi tendant à autoriser la ratification de l'accord de Strasbourg.

1°). Les objections politiques - Les premières objections, de nature politique, étaient liées aux propositions faites par la France pour favoriser la coopération pénale en matière européenne et mettre sur rails un "espace judiciaire européen". Le gouvernement français ne souhaitait pas, à l'origine, ratifier les conventions de Strasbourg et de Dublin avant qu'aient abouti les premiers travaux communautaires en la matière.

Il apparaît toutefois aujourd'hui que notre pays ne saurait plus longtemps rester à l'écart d'un instrument européen de lutte contre le terrorisme, dont de nombreux parlementaires ont, à de multiples reprises, demandé la ratification. Pour au moins trois raisons :

- l'abandon de fait, en raison d'un soutien insuffisant de nos partenaires européens, des projets de coopération en matière pénale et d'espace judiciaire européen ;
- le large succès rencontré par la convention européenne pour la répression du terrorisme, ratifiée par 17 des 21 Etats du Conseil de l'Europe ;
- et la recrudescence du terrorisme international elle-même, qui rendrait particulièrement inopportune l'abstention française au regard d'un texte européen de lutte contre ce fléau.

2°). Les objections relatives au droit d'asile. La seconde série d'objections formulées à l'égard d'une ratification française étaient liées au souci de ne pas aller à l'encontre du droit d'asile en France, consacré par notre Constitution, à l'égard des "persécutés".

Il est toutefois apparu, après examen juridique approfondi, que les dispositions des articles 5 et 13 de la convention européenne, auxquelles se rapporte l'accord de Dublin, permettent de fournir les assurances requises en la matière :

- l'article 5 de la convention de Strasbourg prévoit en effet - rappelons-le- que l'extradition n'est pas automatique et peut être refusée si la demande d'extradition est fondée sur des motifs politiques ou si la situation de la personne visée risque d'être aggravée pour un motif d'ordre politique ;
- par ailleurs, l'article 13 de la convention de Strasbourg et l'article 3 de l'accord de Dublin ouvrent également aux Etats parties la possibilité de garantir le plein respect du droit d'asile en formulant une réserve permettant de ne pas accorder l'extradition en raison du caractère politique de l'infraction.

3°) - Les objections relatives au droit de l'extradition.

Les dernières objections, qui concernaient le respect du droit de l'extradition, ont pu enfin être levées en raison d'une double évolution :

- celle, d'abord, de la jurisprudence française, tant administrative que judiciaire, qui a retenu, au cours des dernières années, le critère de la gravité des faits pour refuser le caractère politique d'une infraction, rendant ainsi le droit positif français de

l'extradition pleinement compatible avec les conventions européennes proposées ;

- dans le même temps, la quasi-totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe - 17 sur 21, dont la France - ont désormais ratifié la convention européenne d'extradition de 1957 ; dès lors, l'objection formulée à l'encontre des conventions de Strasbourg et de Dublin - liée à l'inégalité d'engagement entre les Etats qui, comme la France, peuvent extraditer sans traité et ceux qui subordonnent l'extradition à l'existence d'un traité - peut être considérée comme levée, la convention européenne d'extradition régissant désormais l'ensemble des relations extraditionnelles entre les Etats concernés.

0

00

B - Les conditions mises à la ratification française.

L'ensemble de ces raisons contribuent à permettre aujourd'hui la ratification par la France de l'accord de Dublin dans les mêmes termes où elles permettent celle de la convention de Strasbourg.

Ces mêmes motivations conduisent le gouvernement français à se proposer de déposer ses instruments de ratification, s'il y est autorisé par le Parlement, accompagnés d'une réserve et de deux déclarations.

- Le gouvernement a d'abord annoncé son intention de formuler, pour ce qui concerne la France, la réserve prévue aux articles 3 et 4 de l'accord de Dublin ; elle lui permettra - rappelons-le - de ne pas accorder l'extradition pour une infraction qu'il considère comme une infraction politique. S'ajoutant aux dispositions de la convention qui garantissent contre les demandes d'extradition qui pourraient viser des personnes à raison de leurs opinions politiques, de leur race ou de leur religion, cette réserve marquera le souci de la France de respecter pleinement le droit d'asile.

- En outre, afin d'éviter toute application rétroactive de l'accord de Dublin, le gouvernement français envisage également de faire, au moment de la ratification, une déclaration excluant toute application de l'accord aux infractions commises antérieurement à la date de son entrée en vigueur en France.

- Enfin, comme pour la convention de Strasbourg, le gouvernement précisera, conformément à l'article 7 de l'accord de Dublin, dans une autre déclaration, son champ d'application territorial, indiquant que "l'accord s'appliquera aux départements européens et d'outre-mer de la République française", ce qui évite donc son extension aux territoires d'outre-mer.

Ainsi formulée, la ratification proposée présente, aux yeux de votre rapporteur, des garanties suffisantes au regard, en particulier, du respect des principes fondamentaux de notre droit et marque le souci de la France de favoriser, à l'intérieur de la Communauté européenne, la coopération dans la lutte contre le terrorisme.

0

00

C - Un geste politique d'une portée pratique réduite mais dont l'intérêt ne doit pas être mésestimé.

La ratification par la France de l'accord de Dublin constitue un geste politique appréciable témoignant de la volonté de notre pays de ne rester à l'écart d'aucun des efforts entrepris par la Communauté internationale pour lutter contre le fléau terroriste.

Deux raisons tendent toutefois à limiter l'intérêt pratique de ce geste politiquement appréciable.

- En premier lieu, l'objet initial de l'accord de Dublin était de permettre l'entrée en vigueur de la convention de Strasbourg entre les seuls Etats membres des Communautés européennes. Or, il apparaît aujourd'hui - sans même parler des incidences des élargissements successifs de la Communauté depuis 1979 - que

tous les pays signataires de l'accord de Dublin ont déjà ou vont prochainement ratifier la convention du Conseil de l'Europe. C'est dire qu'il est clair que l'accord de Dublin - dont l'entrée en vigueur suppose la ratification de tous les Etats parties - ne sera pas mis en oeuvre, entre les Etats de la Communauté, avant la convention de Strasbourg.

- Reste l'intérêt éventuel de l'accord de Dublin de permettre à certains Etats qui ont ratifié la convention de Strasbourg en formulant des réserves ou des déclarations de ratifier l'instrument communautaire sans formuler de telles réserves. Mais, sur le plan pratique également, la portée de l'accord de Dublin paraît devoir être, dans l'immédiat, réduite puisque des pays comme la France soumettent leur ratification de l'accord de Dublin aux mêmes conditions que la convention de Strasbourg, tandis que le fait que trois Etats européens seulement aient ratifié l'accord de Dublin rend sa mise en oeuvre encore éloignée.

L'intérêt d'une ratification de l'accord de Dublin ne saurait toutefois être mésestimé. Pour plusieurs raisons.

Elle répond d'abord à l'engagement solennel qu'avait pris le gouvernement français, dès 1977, de ne pas ratifier la convention de Strasbourg avant l'instrument qui pourrait être élaboré en la matière entre les Etats des Communautés européennes, afin de marquer sa volonté de privilégier l'action communautaire.

Elle offre ensuite, pour l'avenir, aux Etats membres de la Communauté la possibilité d'exclure ou de retirer entre eux, compte tenu de la plus grande homogénéité des pays de la Communauté par rapport à ceux du Conseil de l'Europe, les réserves qu'ils auraient faites dans le cadre de la convention de Strasbourg.

Enfin, au moment où la Communauté, dans la perspective de 1992, multiplie les efforts pour alléger les contrôles aux frontières internes, l'intérêt politique de la ratification de l'accord de Dublin se trouve encore souligné.

0

00

Les conclusions de votre rapporteur et de la commission.

Sous le bénéfice de ces observations, pour les mêmes raisons qui l'ont conduit à vous proposer d'autoriser la ratification de la convention européenne pour la répression du terrorisme, et parce qu'aucun geste susceptible de marquer la détermination de la France dans la lutte contre la menace que représente le terrorisme pour les sociétés démocratiques ne doit être négligé, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 1er juillet 1987, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser la ratification de l'accord concernant l'application de la convention européenne pour la répression du terrorisme fait à Dublin le 4 décembre 1979.

0

00

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification de l'accord entre les Etats membres des Communautés européennes concernant l'application de la convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Dublin, le 4 décembre 1979 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 632 (8° légis.).