

N° 125

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 2007

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la **ratification** d'une **convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme**,*

Par M. André ROUVIÈRE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Boroira, Didier Boulaud, Robert Bret, Mmes Paulette Brisepierre, Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 79 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE CONSEIL DE L'EUROPE A ÉLABORÉ PLUSIEURS TEXTES DESTINÉS À LUTTER CONTRE DE NOUVELLES FORMES DE CRIMINALITÉ	6
II. LA PRÉSENTE CONVENTION, AXÉE SUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME, COMPLÈTE CELLE DE 1977 CONSACRÉE À SA RÉPRESSION	8
EXAMEN EN COMMISSION	10
PROJET DE LOI	11
ANNEXE I- ÉTUDE D'IMPACT	12
ANNEXE II - ÉTAT DES RATIFICATIONS DE LA CONVENTION	15

Mesdames, Messieurs,

A la suite des attentats du 11 septembre 2001, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont décidé de renforcer le dispositif juridique élaboré par le Conseil dans le domaine de la lutte contre le terrorisme.

Avec l'internationalisation croissante des actes de terrorisme, il leur a semblé opportun de mettre l'accent sur les outils de **prévention** de tels actes, alors que l'objectif des nombreux conventions et protocoles antérieurement élaborés portait sur le renforcement de la coopération internationale en matière de **lutte** contre le terrorisme.

L'originalité du présent texte réside donc dans l'approche de la lutte anti-terroriste en termes préventifs.

Notre pays, qui a élaboré dès 1986 une législation anti-terroriste très complète, dispose déjà des instruments juridiques contenus dans la présente convention.

Mais celle-ci peut utilement servir de cadre à des pays dont la législation doit être complétée dans ce domaine. De plus, ce socle commun à l'ensemble des pays qui ratifieront ce texte constituera un instrument d'autant plus puissant qu'il sera identique dans un nombre d'Etats qui faut souhaiter le plus nombreux possible.

I. LE CONSEIL DE L'EUROPE A ÉLABORÉ PLUSIEURS TEXTES DESTINÉS À LUTTER CONTRE DE NOUVELLES FORMES DE CRIMINALITÉ

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, en concertation avec d'autres Etats non membres de l'organisation, actualisent régulièrement leur arsenal juridique pour y intégrer les nouvelles formes de criminalité, comme la cybercriminalité ou le blanchiment d'argent, susceptibles d'être liées à des activités terroristes.

C'est ainsi qu'ont été actualisés ou élaborés les textes suivants :

• *La Convention européenne d'extradition*

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

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

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

Par cette convention, les Etats s'engagent à s'accorder mutuellement l'aide judiciaire la plus large possible par la communication de pièces à conviction, l'audition des témoins, experts et personnes poursuivies, et la remise de citation à comparaître, pour faciliter la répression d'infractions pénales de droit commun. Cette convention ne s'applique ni à l'exécution des décisions d'arrestation ou de condamnation, ni aux infractions militaires car elles ne constituent pas des infractions de droit commun.

Cette convention, adoptée le 20 avril 1959, prévoit que l'entraide peut être refusée dans deux cas :

- lorsque la demande se rapporte à des infractions considérées par l'Etat auquel elle s'adresse, comme des infractions politiques, des infractions connexes à des infractions politiques ou des infractions fiscales.

- lorsque ce même Etat estime que l'exécution de la demande d'aide est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou aux intérêts essentiels de son pays.

Deux protocoles additionnels ont été adoptés ultérieurement sur les infractions fiscales, en mars 1978, et la criminalité transfrontière en novembre 2001.

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

Cette convention vise le blanchiment de l'argent issu d'activités criminelles comme le trafic d'armes, le terrorisme, la fraude et le trafic illégal de drogue. Elle vise à améliorer la coopération internationale entre les membres du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec d'autres Etats invités à la ratifier comme les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, qui ont été associés à son élaboration.

La convention, adoptée en novembre 1990, permet aux Etats d'avoir un niveau d'efficacité identique, puisqu'ils doivent inclure dans leurs législations les textes permettant la confiscation des biens issus d'activités criminelles. Lorsque de tels biens ont été transférés à l'étranger, sur des comptes bancaires, les Etats collaborent pour saisir cet argent, ou toute autre forme de bien quelle qu'en soit la forme (mobilier, immobilier) pour parvenir à une confiscation définitive. La convention prévoit également des formes d'entraide pour les investigations comme la levée du secret bancaire, la transmission et l'adoption de techniques d'investigation communes.

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

Cette convention a été signée par trente Etats, à Budapest, le 23 novembre 2001.

Il s'agit du premier traité international sur les infractions pénales commises par l'utilisation d'Internet et d'autres réseaux informatiques qui traite notamment des infractions portant atteinte aux droits d'auteurs, de la fraude liée à l'informatique, de la pornographie enfantine, ainsi que des infractions liées à la sécurité des réseaux. Ce texte établit également des pouvoirs de procédures, tels que la perquisition de réseaux informatiques et leur interception.

II. LA PRÉSENTE CONVENTION, AXÉE SUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME, COMPLÈTE CELLE DE 1977 CONSACRÉE À SA RÉPRESSION

La convention vise à faciliter l'extradition des auteurs d'actes de terrorisme, et énumère les infractions que les parties s'engagent à ne pas considérer comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques. Sont ainsi considérés des actes d'une gravité particulière, tels que le détournement d'avions, l'enlèvement, la prise d'otages ou l'utilisation de bombes, grenades, fusées et armes à feu, lettres ou colis piégés présentant un danger pour des personnes. De plus, la convention permet aux parties de ne pas considérer comme infraction politique tout acte grave de violence qui est dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes.

Le texte prévoit qu'aucune de ses dispositions ne doit être interprétée comme obligeant une partie à extraditer une personne qui risquerait de ce fait d'être poursuivie ou punie pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques.

Un protocole portant amendement à cette convention a été rédigé en 2003, dans le but de renforcer son efficacité.

La liste des infractions « dépolitisées » a ainsi été modifiée pour y inclure toutes les infractions figurant dans les textes pertinents établis par l'organisation des Nations unies dans ce domaine.

La présente convention a été ouverte à la signature en mai 2005, à Varsovie. Elle vise à renforcer les actions menées par les Etats membres en matière de prévention du terrorisme.

Deux voies sont utilisées pour améliorer cette prévention : la première est la qualification pénale de certains actes pouvant conduire à la commission d'infractions terroristes, comme la provocation publique, le recrutement ou la tentative de recrutement, l'entraînement et la complicité dans ces actes. Par ailleurs, la coopération en matière de prévention est également renforcée, au niveau national et international. La convention comprend également une disposition relative à la protection et à l'indemnisation des victimes du terrorisme et institue un processus de consultation pour en assurer une mise en œuvre et un suivi effectifs.

Ces nouvelles incriminations n'exigent pas que l'acte terroriste ait été perpétré et s'appliquent aux personnes physiques comme morales. Elles s'accompagnent, comme dans les précédents textes du Conseil, de la clause de dépolitisation de ces infractions : la réprimer pénalement implique que les Etats renoncent à en considérer les mobiles comme relevant de l'ordre politique.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe considèrent en effet que l'emploi de méthodes terroristes disqualifie, par là même, les motivations de

leurs auteurs, qui ne sauraient donc se revendiquer comme des combattants politiques.

Cette Convention prévoit la possibilité du refus d'extrader vers des Etats utilisant la torture et la peine de mort, mais ce refus d'extrader doit être motivé. Elle respecte la liberté d'expression, la liberté d'association, le droit d'asile et le principe de non-refoulement, et comporte un volet pédagogique invitant les Etats à encourager le dialogue interreligieux et transculturel.

Elle encourage également les échanges d'informations, qui peuvent être éventuellement assorties de réserves ; le fait d'accepter de recevoir des informations implique l'acceptation des réserves éventuelles.

Une nouvelle catégorie d'incriminations, visant non pas des actes de terrorisme eux-mêmes, mais les actes préparatoires à la commission d'actes de terrorisme, tels que la provocation publique à commettre des actes de terrorisme (article 5), le recrutement et l'entraînement de terroristes (article 6 et 7) sont établies. Ces comportements doivent être incriminés par les Etats parties sans que l'acte terroriste n'ait été nécessairement réalisé (article 8).

La définition des actes de terrorisme (article 1^{er}) fait référence à celle retenue par la convention internationale sur la répression du financement du terrorisme du 9 décembre 1999.

La convention incrimine également la complicité et la tentative ainsi que « l'organisation, le fait de donner l'ordre et la contribution à la commission » dans l'article relatif aux infractions accessoires (article 9).

La convention comprend à l'article 20 une clause de dépolitisation des infractions qu'elle énonce. Ainsi, un Etat ne pourra invoquer le caractère politique d'une des infractions couvertes par la convention pour refuser une demande d'extradition.

Ce texte novateur, entré en vigueur avec sa sixième ratification, le 1^{er} juin 2007, a déjà été ratifiée par sept Etats.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 12 décembre 2007.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. André Dulait a souhaité savoir si l'Algérie était partie à cette Convention.

En réponse, M. André Rouvière, rapporteur, a indiqué que les Etats parties, outre les quarante-neuf Etats membres du Conseil de l'Europe, étaient : le Canada, les Etats-Unis, le Japon, le Mexique et le Saint-Siège ; l'Algérie ne figurait donc pas dans cette liste.

Puis la commission a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (ensemble une annexe), signée à Varsovie le 16 mai 2005 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 79 (2007-2008)

ANNEXE I- ÉTUDE D'IMPACT¹

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, une convention sur la prévention du terrorisme a été adoptée le 16 mai 2005 à Varsovie et signée par la France le 22 mai 2006 à Strasbourg.

Premier instrument international à aborder la lutte contre le terrorisme dans ses aspects préventifs, ce texte a été ratifié, à ce jour, par deux Etats (la Bulgarie et la Russie). Quatre autres ratifications par des Etats membres du Conseil de l'Europe sont nécessaires à son entrée en vigueur.

- Relation avec le droit interne

Les obligations d'incrimination définies par la Convention ne devraient pas nécessiter, en France, d'adaptation législative, puisque le droit pénal français définit des infractions suffisamment larges pour y répondre.

- article 5 de la Convention : provocation à commettre des infractions terroristes

L'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, modifiée par la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme punit de cinq années d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende ceux qui, « *soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés au regard du public soit par tout moyen de communication au public par voie électronique ; auront provoqué directement aux actes de terrorisme prévus par le titre II du code pénal, ou en auront fait l'apologie* ».

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

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

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

- articles 6 et 7 de la Convention : recrutement et entraînement pour le terrorisme.

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

Cette infraction est punie de dix années d'emprisonnement et de 225.000 euros d'amende (article 421-5 du code pénal).

- Article 9 de la Convention : la direction, la contribution, la complicité et la tentative.

Le même article réprime le fait de diriger ou d'organiser le groupement ou l'entente défini à l'article 421-2-1 du code pénal ainsi que la tentative de ce délit.

Le fait d'organiser ou de donner des ordres ou de tenter de recruter et d'entraîner des terroristes est par conséquent puni en droit français.

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

- Les articles 10 à 18 de la Convention sont conformes au droit français et ne devraient pas non plus entraîner de modifications législatives (responsabilité des personnes morales : article 121-2 du code pénal, compétence territoriale : articles 689 et suivants du code de procédure pénale, extradition : articles 696 et suivants).

- Article 20 : exclusion de la clause d'exception politique.

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

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

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

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

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

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

Cet avis a fait l'objet d'assouplissements dans la jurisprudence de la haute juridiction lorsque les faits sont d'une « *particulière gravité* » notamment lorsqu'il s'agit d'actes de terrorisme.

Il faut donc apprécier la portée de nos obligations constitutionnelles au regard du caractère de gravité des différentes incriminations prévues par la Convention.

Dès lors, le Gouvernement ne juge pas opportun au vu du contexte international de recourir à la réserve de l'article 20.

Lituanie	10/10/2007										
Luxembourg	16/5/2005										
Malte	16/5/2005										
Moldova	16/5/2005										
Monaco											
Monténégro	16/5/2005			55							
Norvège											
Pays-Bas	17/11/2005										
Pologne	16/5/2005										
Portugal	16/5/2005										
République tchèque											
Roumanie	16/5/2005	21/2/2007	1/6/2007								
Royaume-Uni	16/5/2005										
Russie	17/11/2005	19/5/2006	1/6/2007			X					
Saint-Marin	14/11/2006										
Serbie	16/5/2005			55							
Slovaquie	19/5/2006	29/1/2007	1/6/2007								
Slovénie	19/5/2006										
Suède	16/5/2005										
Suisse											
Turquie	19/1/2006					X					
Ukraine	16/5/2005	21/12/2006	1/6/2007		X	X					

Etats non membres du Conseil de l'Europe

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

Organisations internationales

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

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

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

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

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