

N° 378

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 février 2017

## 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 du protocole additionnel à la convention*  
*du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme,*

Par Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Xavier Pintat, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Alain Gournac, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Émorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 848 (2015-2016) et 379 (2016-2017)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE RENFORCEMENT DES OUTILS JURIDIQUES DE PRÉVENTION DU TERRORISME</b> .....	7
<b>I. LE CONTEXTE JURIDIQUE D'ÉLABORATION DU PROTOCOLE</b> .....	7
A. LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME.....	7
B. LA RÉOLUTION 2178 (2014) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES.....	8
<b>II. LE PHÉNOMÈNE PRÉOCCUPANT DES « COMBATTANTS TERRORISTES ÉTRANGERS » (CTE)</b> .....	9
<b>III. LA PRISE EN COMPTE DE CE PHÉNOMÈNE PAR LA FRANCE</b> .....	12
A. LE RENFORCEMENT DE L'ARSENAL JURIDIQUE .....	12
B. LE TRAITEMENT JUDICIAIRE DES RESSORTISSANTS FRANÇAIS APPRÉHENDÉS DE RETOUR DE ZONE .....	13
C. LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION .....	15
<b>DEUXIÈME PARTIE : LES STIPULATIONS DU PROTOCOLE</b> .....	17
<b>I. L'INCRIMINATION DE COMPORTEMENTS DÉJÀ APPRÉHENDÉS PAR LE DROIT PÉNAL FRANÇAIS</b> .....	17
1. <i>Participer à une association ou à un groupe à des fins terroristes</i> .....	19
2. <i>Recevoir un entraînement pour le terrorisme</i> .....	20
3. <i>Se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme</i> .....	20
4. <i>Financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme</i> .....	21
5. <i>Organiser ou faciliter de quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme</i> .....	21
<b>II. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE À TRAVERS L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS</b> .....	21
<b>III. DISPOSITIONS FINALES</b> .....	22
CONCLUSION .....	25
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	29



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du **projet de loi n° 848 (2015-2016) autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.**

Signé par la France, le 22 octobre 2015, à Riga, ce protocole additionnel complète la convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 pour la prévention du terrorisme. Cette convention est entrée en vigueur pour la France le 1<sup>er</sup> août 2008.

Dans le prolongement de la résolution 2718 (2014) du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), qui invite les Etats à prendre des mesures, afin de faire face à la menace que représentent, pour la communauté internationale, les personnes se rendant à l'étranger à des fins de terrorisme, ce protocole oblige les parties à incriminer certains actes liés à des infractions terroristes, comme notamment le fait de se rendre à l'étranger ou de financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme. Il oblige également les parties à faciliter la coopération internationale à travers l'échange d'informations.

Compte tenu de l'importance du problème posé par le phénomène des combattants étrangers terroristes de nationalité française ou résidant habituellement en France et de la grave menace qu'ils font peser sur le territoire national, **la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi**, dont le Sénat est saisi en premier.



---

## PREMIÈRE PARTIE : LE RENFORCEMENT DES OUTILS JURIDIQUES DE PRÉVENTION DU TERRORISME

### I. LE CONTEXTE JURIDIQUE D'ÉLABORATION DU PROTOCOLE

#### A. LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME

Ce Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, adopté par les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe à la session ministérielle du 19 mai 2015 et signé par la France le 22 octobre 2015 à Riga, s'inscrit dans une double continuité.

Il prolonge tout d'abord la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme ouverte à la signature à Varsovie le 16 mai 2005. Signée par la totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que par l'Union européenne et ratifiée par 37 d'entre eux, cette convention est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2007. Pour la France, qui l'a signée le 22 mai 2006, elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2008.

C'est le premier instrument international à aborder la lutte contre le terrorisme sous l'angle préventif. Élaborée dans le contexte des attentats terroristes du 11 septembre 2001 commis aux États-Unis, elle répond également à la volonté du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « *d'accroître activement l'efficacité des instruments existant au Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme* » et a ouvert la voie à d'autres instruments internationaux, notamment la Résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité des Nations unies, visant à interdire et à prévenir l'incitation à commettre des actes terroristes.

Cette convention pour la prévention du terrorisme oblige les parties à qualifier d'infractions pénales divers actes susceptibles de conduire à la commission d'infractions terroristes, notamment la provocation publique, le recrutement et l'entraînement, ainsi qu'à renforcer leur coopération pour la prévention, en élaborant des politiques nationales de prévention, en complétant et/ou en modifiant les accords d'extradition et d'entraide judiciaire en vigueur entre les Parties et en prévoyant des moyens supplémentaires. Elle organise en outre un dispositif de protection et d'indemnisation des victimes.

Le Conseil de l'Europe avait préalablement adopté une autre convention majeure en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme : la Convention européenne pour la répression du terrorisme,

---

ouverte à signature à Strasbourg en 1977. Ratifiée par 46 Etats<sup>1</sup>, dont la France en 1987, elle a pour objet de faciliter l'extradition des auteurs d'actes de terrorisme entre les Etats parties, par l'identification d'infractions que les Etats parties s'engagent à ne pas considérer comme des infractions politiques. Un protocole, ouvert à signature en 2003 et ratifié par 34 Etats, dont la France en 2008, est venu étendre la liste des infractions ne pouvant être considérées comme des infractions de nature politique.

Le 19 mai 2015, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté la déclaration « *Unis autour de nos principes contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme* » et le plan d'action « *Lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme* », qui affirment la nécessité de renforcer les instruments juridiques internationaux pour combattre l'extrémisme violent et la prévention à long terme de la radicalisation. Dans le cadre de ce plan, le CODEXTER travaille notamment sur une recommandation relative aux techniques spéciales d'enquête et sur une recommandation relative aux « *terroristes agissant de manière isolée* ».

## **B. LA RÉOLUTION 2178 (2014) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES**

Le Protocole additionnel fait également suite aux recommandations formulées par le Conseil de Sécurité des Nations unies dans sa Résolution 2178 (2014) du 24 septembre 2014 sur les « *Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme* », résolution adoptée à l'unanimité.

Par cette résolution, le Conseil de sécurité a appelé les Etats à prendre des mesures afin de prévenir et d'endiguer le flux de combattants terroristes étrangers vers les zones de conflit et à faire notamment en sorte que la qualification des infractions pénales donnée par leur législation interne permette, proportionnellement à la gravité de l'infraction, d'engager des poursuites et de réprimer le fait de se rendre à l'étranger « *dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme* », ainsi que la fourniture, la collecte délibérée de fonds ainsi que toute autre activité qui facilite de tels voyages.

En vue de mettre en œuvre les aspects de droit pénal de la résolution 2178 précitée et conformément au mandat qu'il avait reçu du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le 22 janvier 2015, le Comité sur les combattants terroristes étrangers et les questions connexes (COD-CTE) a élaboré, sur proposition et sous le contrôle du Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER), le texte de ce Protocole, au cours de trois réunions, respectivement du 23 au 26 février, du 9 au 12 mars et du 23 au 26 mars 2015.

---

<sup>1</sup> Tous les Etats membres sauf Andorre.



Les résultats des travaux du COD-CTE ont été présentés au CODEXTER, qui a adopté le projet de protocole le 10 avril 2015 et l'a soumis au Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui l'a ensuite adopté, le 19 mai 2015.

Il est utile de rappeler que le CODEXTER<sup>1</sup>, fort aujourd'hui de 48 membres, a été créé en 2003, en remplacement du Groupe interdisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme, mis en place à la suite des attentats du 11 septembre 2001 et que ses activités sont suivies dans le cadre du Comité Européen pour les Problèmes Criminels, comité de pilotage du Conseil de l'Europe, auquel le Comité des Ministres a confié la responsabilité de superviser et de coordonner les activités du Conseil de l'Europe en matière de prévention et de contrôle du crime. Plus précisément, le CODEXTER a pour mission de suivre la mise en œuvre des instruments juridiques anti-terroristes du Conseil de l'Europe et de coordonner les activités du Conseil de l'Europe dans la lutte contre le terrorisme. Sa première tâche avait d'ailleurs été de préparer la convention pour la prévention du terrorisme.

## II. LE PHÉNOMÈNE PRÉOCCUPANT DES « COMBATTANTS TERRORISTES ÉTRANGERS » (CTE)

Depuis le début de la guerre civile en Syrie en 2011 et plus spécialement depuis l'établissement du Califat de l'Etat islamique en juin 2014, beaucoup de jeunes vivant en Europe, mais aussi dans le reste du monde, sont partis rejoindre les rangs de l'Etat islamique en Iraq et au Levant (EIL), ainsi que d'autres groupes violents en Syrie et en Irak. Ce phénomène des combattants étrangers est devenu une préoccupation majeure de la communauté internationale.

Outre les exactions qu'ils commettent dans ces territoires étrangers envers les populations locales ou d'autres Européens, ces combattants, de retour dans leur pays, constituent une menace pour la sécurité, comme l'ont montré les attentats, commis en France en novembre 2015. En effet, ces attentats, revendiqués au nom de l'EIL, leur ont été attribués de manière certaine. La menace sur le territoire national reste actuellement très élevée et depuis 2013, une trentaine de tentatives d'attentats a été déjouée en France et de nombreuses cellules et réseaux de recrutement ont été démantelés.

En août 2014, le Conseil européen, après avoir déclaré que ce phénomène constituait une grave menace pour la sécurité européenne, a préconisé d'accélérer la mise en œuvre d'un ensemble de mesures décidées

---

<sup>1</sup> Le CODEXTER est ouvert aux Etats parties à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Peuvent y siéger, sans droit de vote et avec le statut d'observateur, certaines instances du Conseil de l'Europe (notamment l'Assemblée parlementaire), les organisations internationales intéressées aux questions de terrorisme (Union européenne, Nations unies, OSCE, ...), les Etats observateurs auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que les Etats non-membres avec lesquels le Conseil de l'Europe a un partenariat de voisinage incluant des activités de coopération pertinentes.

---

par le Conseil européen « Justice et affaires intérieures » en juin 2013 dans quatre domaines prioritaires : prévention de la radicalisation, détection des déplacements suspects, enquêtes et poursuites et coopération avec les pays tiers.

En septembre 2014, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté la résolution 2178 précitée.

En décembre 2014, le Conseil ministériel de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a également fait part de sa profonde préoccupation et a notamment demandé aux Etats participants de « *coopérer pleinement pour retrouver, priver de sanctuaire et traduire en justice les combattants terroristes étrangers, sur la base du principe « extraditer ou juger » ; « de renforcer la coopération internationale entre les Etats (...) pour prévenir le financement du terrorisme, y compris en ce qui concerne les combattants étrangers » et « d'empêcher la circulation de combattants terroristes étrangers en effectuant des contrôles efficaces aux frontières et en surveillant de près la délivrance de documents d'identité et de voyage et d'échanger des informations à cet égard ».*

Dans son rapport du 8 janvier 2016 « *Les combattants étrangers en Syrie et en Irak* », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui voit dans ce phénomène « *une menace majeure et croissante pour la sécurité nationale et internationale* », retient le **risque de voir ces combattants, une fois de retour dans leur pays d'origine (Etat de nationalité ou de résidence), gagner de nouveaux adeptes à leur cause qu'ils formeront ensuite aux méthodes terroristes.** Elle craint, en outre, qu'ils ne représentent un facteur d'exacerbation des clivages potentiels des divers groupes ethniques et religieux au sein des sociétés démocratiques.

Dans ce contexte, cette assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe, à apporter « *une réponse globale aux problèmes des combattants étrangers en établissant un bon équilibre entre la répression des comportements criminels, la protection des populations, la prévention de la radicalisation, la déradicalisation et la réinsertion des combattants de retour dans leur communauté d'origine et à s'attaquer aux causes profondes de la radicalisation* », ainsi qu'à ratifier le présent protocole additionnel.

Selon le ministère des affaires étrangères et du développement international<sup>1</sup>, **le nombre total de combattants étrangers au sein de Daech et du Jabhat Fatah al-Cham (ex-Jabhat al Nosra) s'est stabilisé en 2015, plafonnant autour de 15 000 combattants, puis s'est progressivement contracté pour atteindre 12 000 individus actuellement.**

**Les contingents des CTE européens** actuellement en zone syro-irakienne seraient d'environ **690 Français, 500 Allemands, 400 Belges, 190 Néerlandais, 125 Espagnols et 120 Suédois.** Il faut y ajouter un contingent russophone très important de près de 5 000 djihadistes, dont entre 1 500 et 2 000 Nord-Caucasiens, ainsi que la présence de 700 Turcs qui

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire et audition.

combattraient au sein de Daech ou du Jabhat Fatah al-Cham. Ce sont les pays arabes, hors Syrie et Irak, qui fournissent le plus grand nombre de combattants étrangers à Daech : environ 4 000 Tunisiens, 2 500 Saoudiens, 2 000 Jordaniens, 2 000 Marocains, 900 Libanais et 600 Libyens.

**Parmi les Français ou résidents en France présents en Syrie et en Irak**, on dénombrait 287 femmes et 22 mineurs combattants. Près de 460 mineurs de moins de 15 ans ont été emmenés sur zone par leurs parents ou sont nés sur place. Raqqah est le principal point d'ancrage des « combattants terroristes étrangers » (CTE) français, tendance qui se renforce avec l'arrivée de familles de combattants de Mossoul, ville où se trouvait une centaine de Français avant le début des combats.

Ceci est d'autant plus préoccupant que certains CTE français exercent des responsabilités dans les organisations terroristes opérant sur la zone irako-syrienne, ont participé à des opérations suicide ou ont pris part sur place aux exactions commises par les groupes djihadistes contre la population syrienne, notamment dans les villes d'Al Raqqah et Azzaz, sans compter des apparitions sur des films de propagande de l'Etat Islamique montrant des exécutions, appelant au jihad armé et à la commission d'actions terroristes.

Selon le ministère des affaires étrangères et du développement international<sup>1</sup>, on observe **un net tarissement des arrivées de CTE français en zone syro-irakienne depuis le 2<sup>e</sup> semestre 2015**, qui s'explique par les succès de l'action militaire : la France y participe avec les opérations « Barkhane » au Sahel et « Chammal » en Irak et en Syrie et en soutenant également, avec la coalition internationale, l'action des forces de sécurité irakiennes pour reprendre Mossoul, ainsi que les efforts pour reconquérir Raqqa. Les défaites militaires de Daech en Libye (Syrte) ne sont pas de nature à modifier la donne pour les CTE occidentaux et français, qui sont très peu présents sur le théâtre libyen.

**Au total, plus de 1500 CTE européens sont revenus de la zone syro-irakienne, la plupart en Europe.** Le Royaume-Uni totalise le plus grand nombre de retours (328), devant la **France qui compte environ 200 returnees ou « revenants ».**

**Le rythme des retours en France s'est ralenti** en raison de l'augmentation du nombre de décès de Français – un combattant terroriste étranger (CTE) français sur quatre ayant atteint la zone syro-irakienne depuis 2012 y a trouvé la mort – et des mesures prises par Daech pour empêcher leurs départs du Levant. Il est à craindre cependant que les CTE français en Syrie et en Irak qui rencontrent actuellement des difficultés financières, du fait de la forte baisse des soldes octroyées par Daech à ses combattants depuis 2015, n'aient la tentation de rentrer en France.

---

<sup>1</sup> *Audition et réponse au questionnaire.*

### III. LA PRISE EN COMPTE DE CE PHÉNOMÈNE PAR LA FRANCE

#### A. LE RENFORCEMENT DE L'ARSENAL JURIDIQUE

Sans retenir les dispositions spécifiques de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, la France a renforcé, ces dernières années, son arsenal juridique pour combattre la menace terroriste émanant du retour des combattants terroristes étrangers.

**La loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014** renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a créé, dans le code de la sécurité intérieure, un article L. 224-1 instituant **une mesure d'interdiction de sortie du territoire** pour les ressortissants nationaux, « *lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'ils projettent des déplacements à l'étranger ayant pour objet la participation à des activités terroristes ou des déplacements à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupements terroristes, dans des conditions susceptibles de les conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de leur retour sur le territoire français* ». Cette mesure emporte, dès son prononcé par le ministre de l'intérieur, **l'invalidation des titres d'identité et de voyage des personnes** qui en font l'objet ainsi qu'une **inscription au fichier des personnes recherchées (FPR)**, afin de les empêcher à tout le moins, de sortir de l'espace Schengen. Le fait de se soustraire à l'obligation de restitution de ses documents d'identité est puni de 2 ans d'emprisonnement et de 4 500 euros d'amende. Le fait de quitter le territoire français en violation de cette interdiction ou la tentative est puni de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Cette même loi a également introduit dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile un article L. 214-1 créant **une mesure d'interdiction administrative du territoire pour les ressortissants étrangers qui ne résident pas habituellement en France et ne se trouvent pas sur le territoire national**, lorsque leur présence en France constituerait, en raison de leur comportement personnel, « *du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publiques, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour l'intérêt fondamental de la société* ». Là encore, la mesure permet de prendre à l'égard de la personne qui en fait l'objet, une fiche TE « *opposition à l'entrée en France* » au fichier des personnes recherchées (FRR), permettant d'assurer une effectivité à sa non-admission sur le territoire national.

**La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016** renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale a créé, aux articles L. 225-1 à L. 225-8 du code de la sécurité intérieure, **un mécanisme de contrôle administratif dès le retour sur le territoire national**<sup>1</sup> à l'égard de « *toute personne qui a quitté le territoire national et dont il existe des raisons sérieuses de penser que ce*

---

<sup>1</sup> Cette disposition pourrait être modifiée par le projet de loi relatif à la sécurité publique en cours d'examen par le Sénat.

*déplacement a pour but de rejoindre un théâtre d'opérations de groupements terroristes dans des conditions susceptibles de la conduire à porter atteinte à la sécurité publique lors de son retour sur le territoire français ». Ce dispositif peut s'appliquer pendant une période maximale d'un mois, renouvelable deux fois par décision motivée, pour ce qui concerne l'assignation à demeurer à domicile ou dans un périmètre déterminé ou bien encore obligation de se présenter périodiquement aux services de police ou de gendarmerie, et pendant une période maximale de trois mois, renouvelable une fois, pour ce qui concerne notamment la déclaration de la domiciliation par exemple. Le non-respect de ces contraintes constitue un délit puni de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende, mais ces contraintes « peuvent être suspendues en tout ou en partie si la personne accepte de participer à une action destinée à permettre sa réinsertion et l'acquisition des valeurs de citoyenneté ».*

Les personnes auditionnées<sup>1</sup> ont fait valoir à votre rapporteure que ces lois, qui ont renforcé la capacité d'action des autorités administrative et judiciaire en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme, produisent leurs effets. Début janvier 2017, on dénombrait 244 mesures d'interdiction de sortie du territoire, 207 interdictions administratives du territoire concernant des individus liés aux mouvances terroristes et islamistes radicales, 85 mesures d'expulsion de personnes en lien avec le terrorisme.

## **B. LE TRAITEMENT JUDICIAIRE DES RESSORTISSANTS FRANÇAIS APPRÉHENDÉS DE RETOUR DE ZONE**

Selon les personnes auditionnées<sup>2</sup>, la politique pénale mise en œuvre repose sur le principe d'une judiciarisation de l'ensemble des ressortissants français de retour de zone.

Le traitement réservé aux ressortissants français de retour de zone irako-syrienne ou de Libye prend la forme d'une **judiciarisation systématique à l'initiative du parquet de Paris**. Une mesure de contrainte leur est appliquée dès leur arrivée sur le territoire national (garde à vue, mise à exécution d'un mandat d'arrêt), dans le but d'évaluer la nécessité d'engager des poursuites judiciaires sur le fondement d'infractions terroristes et plus spécifiquement, au titre de leur participation à une association de malfaiteurs terroriste ayant ou ayant eu pour objet la préparation d'un ou plusieurs crimes d'atteintes aux personnes.

À défaut d'une orientation judiciaire donnée à leur dossier, les *returnees* pourront faire l'objet d'une prise en charge administrative (cf *supra*).

---

<sup>1</sup> Liste en annexe.

<sup>2</sup> Liste en annexe et réponses au questionnaire.

---

Début janvier 2017, le parquet général de Paris fait état des données suivantes relatives au contentieux dit « des filières irako-syriennes » (tous comportements confondus : velléitaires, départ et retour de zone en lien ou non avec un projet d'action violente) :

- 492 procédures judiciaires en lien avec la zone Syrie/Irak ont été ouvertes au pôle anti-terroriste de Paris depuis 2012 ;
- 385 dossiers sont toujours en cours dont 173 informations judiciaires et 212 enquêtes préliminaires ;
- 344 individus sont actuellement mis en examen ;
- 214 individus sont placés en détention provisoire et 130 sous contrôle judiciaire ;
- 163 individus jugés ou visés dans des informations judiciaires clôturées (86 en attente d'un jugement et 77 condamnés) ;
- et 21 affaires concernant au total 77 personnes ont été jugées.

À cette même date, s'agissant plus précisément du phénomène des combattants étrangers, on recensait 172 individus de retour de zone irako-syrienne, parmi lesquels 50 ont été condamnés par les juridictions répressives, 113 ont été mis en examen, 8 sont en attente de jugement et 1 a le statut de témoin assisté.

Parmi les 121 *returnees* mis en examen ou en attente de jugement, 35 sont sous contrôle judiciaire et 86 sont en détention provisoire. Sur les 50 *returnees* condamnés, 28 sont actuellement incarcérés et 16 sont visés par des mandats d'arrêt, ayant été jugés par défaut et se trouvant toujours sur zone. Les 6 *returnees* condamnés mais non écroués sont pour l'essentiel des mineurs.

Les femmes de retour de zone de conflit ne sont pas traitées différemment des hommes. Sauf à démontrer l'existence d'un élément de contrainte, elles font également l'objet d'un traitement judiciaire systématique et les services enquêteurs recourent systématiquement à une mesure de garde à vue à l'égard des majeures et jeunes filles de plus de 13 ans, compte tenu de la place grandissante qui leur est faite par les organisations terroristes et leur niveau d'endoctrinement. En effet, il est désormais établi que leur rôle ne se limite pas à un rôle purement domestique, mais au contraire s'inscrit pleinement dans la construction de l'Etat islamique par la formation à l'éducation des enfants, leur soutien et leur adhésion au projet du califat. À l'issue de chacune des gardes à vue ou des mesures de rétention, le parquet de Paris ou les juges d'instruction apprécient la nécessité de déférer les intéressées aux fins de mise en examen et de détermination de la mesure de contrainte (saisine du juge des libertés et de la détention aux fins de placement en détention provisoire, contrôle judiciaire ou assignation à résidence sous surveillance électronique).

---

### C. LA PRÉVENTION DE LA RADICALISATION

Outre le blocage de sites internet et le retrait de contenus, des actions contre-influence visant à délégitimer Daech auprès de potentielles recrues et des opinions publiques, notamment via le site internet Stop Djihadisme, lancé en janvier 2015, et décliné sur Twitter et Facebook, depuis décembre 2015, la prévention de la radicalisation violente repose également sur le **Centre national d'assistance et de prévention de la radicalisation (CNAPR)**, qui opère depuis 2014 **un numéro vert** destiné à l'écoute et au signalement de personnes radicalisées.

Ce dispositif a fait l'objet d'une présentation par les personnes auditionnées<sup>1</sup>. Les préfets de département sont destinataires des informations recueillies et filtrées par le CNAPR, afin d'organiser la prise en charge locale des personnes radicalisées et l'accompagnement de leurs familles. Les préfets mettent en place une cellule de suivi mobilisant les services de l'Etat (police, gendarmerie, éducation nationale, protection judiciaire de la jeunesse, Pôle emploi, mission locale notamment), les collectivités territoriales (outre la mairie concernée, les services sociaux du conseil général), et le réseau associatif, en particulier les associations intervenant en direction des familles et des jeunes. Le Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation développe notamment des formations à destination des personnes intervenant dans le domaine de la prévention de la radicalisation.

Depuis le 9 mai 2016, la France met en œuvre **un plan d'action renforcé contre la radicalisation et le terrorisme (PART)**, qui prévoit le doublement d'ici deux ans des capacités de prise en charge des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation et de leurs familles. Il fixe, notamment, l'objectif d'ouvrir dans chaque région, d'ici la fin 2017, un centre de prévention, d'insertion et de citoyenneté.

---

<sup>1</sup> Liste des personnes en annexe et réponses au questionnaire.





---

## DEUXIÈME PARTIE : LES STIPULATIONS DU PROTOCOLE

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, ce protocole a pour but de compléter la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme signée par la France le 22 octobre 2015, par des dispositions obligeant les Parties à incriminer certains actes liés à des infractions terroristes

### I. L'INCRIMINATION DE COMPORTEMENTS DÉJÀ APPRÉHENDÉS PAR LE DROIT PÉNAL FRANÇAIS

Le Protocole fait obligation aux Parties d'adopter les mesures nécessaires, conformément à leur droit interne, pour **ériger en infractions pénales** les actes qu'il décrit et qui se présentent principalement comme des **actes préparatoires par rapport à des actes terroristes**, en vue de garantir des poursuites efficaces.

Ces actes, qui précèdent la commission effective d'une infraction terroriste, doivent être commis **illégalement** et **intentionnellement**. Selon le rapport explicatif du Conseil de l'Europe, « l'expression « illégalement » renvoie à un comportement qui ne repose sur aucune compétence (législative, exécutive, administrative, judiciaire, contractuelle ou consensuelle) ou à un comportement qui n'est couvert ni par des exceptions légales établies, ni par des principes de droit interne pertinents ». Les fins terroristes ou la connaissance des fins terroristes constituent l'élément subjectif (cf *infra*).

**En droit interne, l'article 421-2-1 du code pénal relatif à l'infraction d'association de malfaiteurs en vue de préparer des actes de terrorisme<sup>1</sup> et l'article 421-2-2 relatif au financement d'une entreprise terroriste permettent de poursuivre et de réprimer l'ensemble des comportements visés aux articles 2 à 6 du protocole.**

Dans l'immense majorité des hypothèses, les comportements visés par le protocole s'inscrivent en effet dans le cadre d'une entente entre plusieurs personnes, cette entente étant la plupart du temps caractérisée entre les individus, objets des poursuites en France, et les membres de l'organisation terroriste (Etat islamique, Fatah Al Cham notamment) qu'ils ont rejointe ou tenté de rejoindre ou en lien avec laquelle ils ont suivi un entraînement pour le terrorisme.

Dans le cas de l'individu isolé, **l'infraction d'entreprise terroriste individuelle introduite à l'article 421-2-6 du Code pénal** par la loi du 13 novembre 2014 précitée permet de poursuivre un individu ayant séjourné

---

<sup>1</sup> Cet article a été introduit dans le Code pénal par la loi n° 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

à l'étranger sur les théâtres d'opérations de groupements terroristes et préparant de manière isolée, un acte de terrorisme, dès lors que son intention terroriste individuelle est matérialisée par « *le fait de détenir, de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui* ».

L'infraction d'association de malfaiteurs en vue de préparer des actes de terrorisme **se présente comme « la clé de voûte des infractions en matière de terrorisme »**, selon les personnes auditionnées<sup>1</sup>.

L'article 421-2-1 du code pénal énonce que « constitue également un acte de terrorisme le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents ».

La loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste est récemment venue aggraver la répression de l'association de malfaiteurs terroriste criminelle en augmentant les quantums de réclusion encourus par ses auteurs et dirigeants, entraînant une révision globale de l'échelle des peines associée à cette incrimination.

Selon la nature du comportement incriminé, l'infraction d'association de malfaiteurs terroriste revêt une nature délictuelle ou criminelle et est réprimée comme suit, aux termes des articles 421-5 et 421-6 du code pénal :

- participation à une association de malfaiteurs terroriste (délict) : 10 ans d'emprisonnement et de 225 000 euros d'amende;

- direction ou organisation d'une association de malfaiteurs terroriste : 30 ans de réclusion criminelle (20 ans avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 juillet 2016) et de 500 000 euros d'amende ;

- participation à une association de malfaiteurs terroriste ayant pour objet la préparation de crimes d'atteintes aux personnes ou des destructions par substances explosives ou incendiaires susceptibles d'entraîner la mort ou bien encore d'un acte de terrorisme susceptible d'entraîner la mort : 30 ans de réclusion criminelle (20 ans avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 juillet 2016) et 450 000 euros d'amende ;

- direction ou organisation d'une association de malfaiteurs terroriste ayant pour objet la préparation de crimes d'atteintes aux personnes ou des destructions par substances explosives ou incendiaires susceptibles d'entraîner la mort ou bien encore d'un acte de terrorisme susceptible d'entraîner la mort : réclusion criminelle à perpétuité (30 ans avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 juillet 2016) et de 500 000 euros d'amende.

Pour caractériser l'entente sur le fondement de ce texte, il suffit d'établir la réunion des malfaiteurs – en considération de l'objectif terroriste poursuivi et des actes préparatoires auxquels ils se consacrent – ainsi que la persistance de leur rassemblement, sans qu'il soit nécessaire d'identifier tous les membres de l'association délictuelle, de démontrer la fonction occupée ou le rôle endossé par l'affilié, ou bien encore de déterminer avec précision les

<sup>1</sup> Liste des personnes auditionnées en annexe et réponses au questionnaire.

infractions projetées. La participation à l'entente litigieuse est ainsi punissable dès lors que l'affilié a eu connaissance du dessein du groupe, même dans ses grandes lignes, et qu'il y a adhéré volontairement. Il n'est pas nécessaire qu'il ait entendu s'associer à un projet de passage à l'acte précis.

Cette infraction **permet de réprimer la participation à un groupement ou à une entente de personnes formé en vue de la préparation d'actes de terrorisme**, ce qui vise nécessairement l'organisation ou la préparation de tels actes, mais également, et plus largement, **tous les comportements périphériques caractérisant une participation active au fonctionnement de l'entente conspirative**. Sont, à travers ce texte, appréhendés **tous les faits préparatoires à un acte terroriste, quelle que soit la manière dont ces faits préparatoires se concrétisent** : recrutement, intégration ou tentative d'intégration d'un groupe terroriste, entraînement, endoctrinement idéologique, acquisition d'armes, location de logements conspiratifs, recherche de moyens de locomotion et de dissimulation, etc...

**Nombre de condamnations intervenues entre 2012 et 2015 sur le fondement des infractions d'associations de malfaiteurs terroristes (AMT), de direction d'AMT et de financement du terrorisme, tous contentieux confondus (y compris terrorisme corse et basque)**

Infractions	Condamnations infraction principale			
	2012	2013	2014	2015*
Participation à association de malfaiteurs - délit (421-2-1)	32	42	47	56
Direction et organisation d'AMT (421-5 + 421-6)	3	0	2	1
Financement du terrorisme (421-2-2)	0	11	0	6

\*2015 : données provisoires. Source : Casier judiciaire national

### 1. Participer à une association ou à un groupe à des fins terroristes

Cette infraction est définie, à l'article 2, comme « *le fait de participer aux activités d'une association ou d'un groupe afin de commettre ou de contribuer à la commission d'une ou plusieurs infractions terroristes par l'association ou le groupe* », afin de commettre ou de contribuer à la commission d'une infraction terroriste.

Il faut rappeler qu'il n'existe pas de définition internationalement contraignante de l'association ou du groupe terroriste.

Compte tenu du caractère intentionnel de l'infraction, la simple appartenance passive à une association ou à un groupe terroriste, ou l'appartenance à une association ou à un groupe terroriste inactif ne peut être poursuivie et sanctionnée. En revanche, la participation aux activités d'une association ou d'un groupe à des fins terroristes peut résulter de contacts établis par le biais de l'Internet, y compris les médias sociaux.

La tentative ou la complicité n'est pas incriminée.

## **2. Recevoir un entraînement pour le terrorisme**

L'article 3 décrit cette infraction comme le fait de « *recevoir des instructions, y compris le fait d'obtenir des connaissances ou des compétences pratiques, de la part d'une autre personne pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes ou techniques spécifiques* », afin de commettre ou de contribuer à la commission d'une infraction terroriste.

La nature de l'entraînement correspond à la description qui en est faite à l'article 7 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, qui criminalise le fait de donner des instructions pour le terrorisme. Sont ainsi visés l'entraînement physique comme dans un camp d'entraînement tenu par une association ou un groupe terroriste, mais aussi l'entraînement par d'autres méthodes ou techniques spécifiques, telles que les médias électroniques.

La simple consultation de site Internet contenant des informations ou la seule réception de communications qui pourraient être utilisées pour s'entraîner au terrorisme ne suffit pas à constituer l'infraction prévue par le protocole. Il faut également démontrer que l'auteur a pris une part active à un tel entraînement.

La tentative ou la complicité n'est pas incriminée.

## **3. Se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme**

L'article 4 du protocole vise à fournir le cadre juridique pour faciliter la mise en œuvre, au niveau régional européen, des obligations des Etats membres contenues dans le paragraphe 6(a) de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations unies précitée.

Les Parties doivent ainsi incriminer l'acte de se rendre dans un Etat – directement ou en transitant par d'autres Etats – autre que celui de l'Etat de nationalité ou de résidence habituelle du voyageur, à partir du territoire de la Partie en question, ou de la part de ses ressortissants, si la finalité de ce voyage est de commettre, de contribuer ou de participer à des infractions terroristes, ou de dispenser ou recevoir un entraînement pour le terrorisme, tel que défini à l'article 7 de la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et à l'article 3 du présent protocole.

Cet article ne contient pas d'obligation d'introduire une interdiction générale ou une incrimination de tous les voyages vers certaines destinations, ni d'introduire des mesures administratives telles que le retrait du passeport. On rappelle à cet égard que la France a introduit, en 2014, dans le code de la sécurité intérieure, un article L. 224-1 instituant une mesure d'interdiction de sortie du territoire pour les ressortissants nationaux, qui

emporte, dès son prononcé, l'invalidation des titres d'identité et de voyage des personnes qui en font l'objet (cf. *supra*).

La tentative, contrairement à la complicité, est incriminée.

#### **4. Financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme**

L'article 5 définit cette incrimination comme « *la fourniture ou la collecte, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, de fonds permettant totalement ou partiellement à toute personne de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme* ».

Les fonds peuvent provenir d'une source unique comme un prêt ou un don accordé au voyageur par une personne physique ou morale ou de sources diverses au moyen d'une forme de collecte organisée par une ou plusieurs personnes physiques ou morales.

Outre le fait d'agir intentionnellement ou illégalement, l'auteur de l'infraction doit « savoir » que les fonds ont pour but de financer totalement ou partiellement des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme.

La tentative ou la complicité n'est pas incriminée.

#### **5. Organiser ou faciliter de quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme**

L'incrimination de « *tout acte visant à organiser ou faciliter le voyage à l'étranger à des fins de terrorisme* », prévue à l'article 6, reprend la formulation du paragraphe 6 (c) de la résolution 2178 (2014) précitée.

Le terme « organiser » permet d'appréhender un grand nombre de comportements liés aux modalités pratiques d'un voyage, tels que l'achat de billets ou la planification d'itinéraires et le terme « faciliter » désigne les autres comportements, comme celui consistant à aider au franchissement illégal d'une frontière.

Outre le fait d'agir intentionnellement ou illégalement, l'auteur de l'infraction doit « savoir » que l'assistance est fournie à des fins terroristes.

La tentative ou la complicité n'est pas incriminée.

## **II. LA COOPÉRATION INTERNATIONALE À TRAVERS L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS**

L'article 7, relatif à l'échange d'informations entre les parties, répond à l'appel du Conseil de sécurité des Nations unies aux Etats membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) « *d'intensifier et d'accélérer, conformément au droit interne et international, les échanges d'informations*

---

*opérationnelles au sujet des activités ou des mouvements de terroristes et de réseaux terroristes, y compris de combattants terroristes étrangers, notamment avec les Etats de résidence ou de nationalité des individus concernés, dans le cadre de mécanismes multilatéraux et bilatéraux, en particulier de l'ONU ».*

Il prévoit la désignation d'un point de contact disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, permettant l'échange rapide entre les parties de toute information pertinente disponible concernant les personnes se rendant à l'étranger à des fins de terrorisme.

Selon les personnes auditionnées<sup>1</sup>, la Section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) avait tout d'abord été identifiée, comme pouvant être le point de contact « combattants terroristes étrangers », en sa qualité de service interministériel chargé de traiter les demandes de coopération émanant des enquêteurs français et émis par les pays étrangers. Cependant, lors de la première réunion du nouveau réseau des points de contact nationaux « combattants terroristes étrangers » organisée par le Conseil de l'Europe le 17 octobre 2016, les échanges ont fait apparaître que le point de contact désigné par chaque Etat pourra être contacté par ses homologues étrangers dans le cadre de la gestion d'un dossier opérationnel particulièrement urgent ou sensible et qu'il reviendra, dans un second temps, à ces interlocuteurs de choisir le canal de communication qu'ils souhaitent utiliser pour officialiser l'information ou la demande de coopération si besoin est (Interpol, Europol, officier de liaison, communication bilatérale...). En conséquence, il est apparu préférable que le point de contact « combattants terroristes étrangers » ne se situe pas au niveau du service responsable de la coopération policière internationale (la SCCOPOL), mais plutôt au niveau des services en charge de la lutte contre le terrorisme. **L'Unité de coordination de la lutte antiterroriste, l'UCLAT, sera donc le point de contact, une fois le protocole en vigueur.**

La mise en place d'un cadre juridique commun devrait faciliter la coopération transfrontière.

### III. DISPOSITIONS FINALES

Outre l'article 9 qui garantit une **interprétation uniforme de ce protocole additionnel et de la convention**, les clauses finales des articles 10 à 14 (signature et entrée en vigueur, adhésion au protocole, application territoriale, dénonciation et notifications) reprennent le libellé **des clauses type du Conseil de l'Europe** ou sont conformes à sa pratique conventionnelle.

On retiendra que le présent protocole **entrera en vigueur** le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois **après le dépôt**

---

<sup>1</sup> Liste des personnes auditionnées en annexe et réponses au questionnaire.

---

**du sixième instrument de ratification, dont au moins quatre Etats membres du Conseil de l'Europe.**

Ouvert à signature à Riga le 22 octobre 2015, le protocole additionnel a été signé par 33 Etats membres du Conseil de l'Europe (Albanie, Allemagne, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldavie, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine), ainsi que par l'Union européenne. **Il n'a, à ce jour, été ratifié que par trois Etats : l'Albanie, le Danemark et Monaco.**





---

## CONCLUSION

Après un examen attentif des stipulations de ce protocole, **la commission a adopté ce projet de loi, autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.**

Le droit français permet, en son état actuel, d'appréhender l'ensemble des comportements visés par le protocole additionnel afin d'endiguer le phénomène des combattants terroristes étrangers et il ne sera donc pas nécessaire de prévoir son adaptation. L'adoption des standards juridiques communs prévus par ce protocole devrait, en outre, faciliter la coopération internationale, même si la lutte contre le terrorisme nécessite avant tout une véritable volonté politique.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 8 février 2017, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Joëlle Garriaud-Maylam sur le projet de loi n° 848 (2015-2016) autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.*

*Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.*

**M. Daniel Reiner.** – J'ai une question liée à la dernière observation du rapporteur. Comment se fait-il que les pays soient si peu intéressés par ce protocole additionnel ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure.** – Beaucoup de pays ne se sentent pas encore totalement concernés. Il y a bien sûr une explication liée à la lenteur des procédures juridiques dans beaucoup d'États et nous en avons, nous-mêmes, parfois souffert. Je pense aussi que le phénomène du terrorisme reste encore une préoccupation relativement lointaine dans certains pays membres du Conseil de l'Europe. Je suis membre de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et je suis en particulier chargée de rapports généraux sur le terrorisme. Je viens d'ailleurs de présenter mon troisième rapport sur le sujet en Turquie. Je sens très bien que ce sont toujours les mêmes pays qui sont intéressés, tandis que d'autres pays voient cette menace comme moins importante. Pour vous donner un exemple, même l'Allemagne, avec laquelle nous coopérons de manière étroite, a pendant très longtemps, considéré que, pour elle, le risque d'attentats terroristes venait davantage de groupuscules d'extrême-droite et qu'il s'agissait surtout du problème de la France à laquelle on faisait confiance, au niveau européen, pour régler ce problème. Heureusement, cette attitude a changé, mais c'est relativement récent, ce que m'avait d'ailleurs confirmé le directeur de cabinet de la ministre de la défense allemande, lors d'un colloque sur la sécurité à Bahreïn. C'est peut-être à nous et à nos diplomates de faire également une certaine pression dans les relations avec les autorités des pays concernés, pour faire avancer les choses. Cela dit, la signature de ce protocole date d'octobre 2015, c'est relativement peu à l'échelle du temps parlementaire et en tout cas, beaucoup moins que pour d'autres instruments juridiques.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Je suis favorable à ce rapport et je veux juste faire une remarque sur le fonctionnement du Sénat par rapport au Conseil de l'Europe et inversement. Je suis membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe depuis 2015 et je dois dire que de nombreux sujets, qui intéressent le quotidien des Français, sont abordés dans cette enceinte. Il y a une nécessité, je crois, à ce que la commission des affaires étrangères et la commission des affaires européennes, qui s'y intéresse un peu plus, se penchent davantage sur le travail du Conseil de

l'Europe. Beaucoup de choses que nous traitons le sont également par le Conseil de l'Europe avec une vision plus large, puisqu'il y a quarante-sept États membres, même si la Russie a suspendu sa participation. Je crois que, pour le travail à venir du Sénat, il faut y réfléchir.

**M. Jacques Legendre.** – Je voulais aller dans le même sens que mon collègue Pozzo di Borgo. Je suis moi-même membre de l'APCE depuis 1995. J'observe que l'APCE réalise de nombreux travaux qui inspirent le Parlement européen. Beaucoup de ces textes, qui deviennent ensuite des directives transposées en France, trouvent leur origine dans les réflexions du Conseil de l'Europe. Pour éviter certaines prises de position ou pour se préparer, il serait utile de suivre les démarches du Conseil de l'Europe depuis leur début.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteure.** – Je partage tout à fait votre point de vue. Je connais bien l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour y avoir travaillé, avant mon entrée au Sénat, en qualité d'expert pour la préparation de différents rapports et colloques, en particulier, avec la commission des migrations. Je trouve que les travaux du Conseil de l'Europe sont faits de manière très sérieuse.

**M. Jean-Pierre Raffarin, président.** – D'une manière générale, ce que l'on dit du Conseil de l'Europe, on peut également le dire d'autres organisations internationales. En dehors de l'Organisation des Nations unies où notre diplomatie est très implantée et où ce multilatéral est reconnu d'intérêt majeur, on a quand même une certaine faiblesse dans les autres structures internationales. C'est un sujet important au moment où le président américain remet en cause le multilatéral pour privilégier le bilatéral, en faisant du « multibilatéral », une alternative au multilatéral, ce qui ne correspond pas à la philosophie de la diplomatie française. Nous avons, de ce point de vue, un certain nombre de difficultés à surmonter.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### ➤ **Ministère des affaires étrangères et du développement international**

- **Marianne ZISS**, Adjointe, *Sous-Direction des droits de l'Homme et des Affaires humanitaires*

- **Aurel TREIZENEM**, rédacteur, *Sous-Direction des droits de l'Homme et des Affaires humanitaires*

- **Carine VIALON**, rédactrice, *Mission des Accords et Traités*

### ➤ **Ministère de la justice**

- **Thomas FIQUET**, Chef du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment

- **Raphaëlle BAIL**, représentante du bureau de la négociation pénale européenne et internationale

### ➤ **Ministère de l'intérieur**

- **Jean-François GAYRAUD**, Commissaire divisionnaire, chef-adjoint à l'UCLAT (Unité de coordination de la lutte antiterroriste)

- **Maddgi VACCARO**, Adjointe au bureau des questions pénales, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques