

N° 848

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 septembre 2016

PROJET DE LOI

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

PRÉSENTÉ

au nom de M. Manuel VALLS,

Premier ministre

Par M. Jean-Marc AYRAULT,

ministre des affaires étrangères et du développement international

(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme a été signé par la France le 22 octobre 2015 à Riga. Il complète la convention du 16 mai 2005, signée par la France le 22 mai 2006 et entrée en vigueur pour la France le 1^{er} août 2008¹, par une série de dispositions visant à mettre en œuvre des aspects de droit pénal contenus dans la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU)². Dans cette résolution sur les « menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme », le CSNU appelait les Etats à prendre des mesures afin de prévenir et d'endiguer le flux de combattants terroristes étrangers vers les zones de conflit. Pour tenir compte de cette résolution, le protocole additionnel oblige les parties à incriminer certains actes liés à des infractions terroristes, comme le fait de « se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme », et à faciliter la coopération internationale à travers l'échange d'informations. Le protocole contribue ainsi à renforcer les outils juridiques de lutte contre le terrorisme.

Au sein de l'Union européenne, la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002³, amendant la décision 2008/919/JAI relative à la lutte contre le terrorisme oblige les pays de l'Union européenne à aligner leur législation et à introduire des peines minimales pour les infractions de nature terroriste. En revanche, le fait de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme (article 4 du protocole additionnel) n'est pas couvert par la décision-cadre.

Préambule

Le préambule rappelle la détermination des Etats membres du Conseil de l'Europe et des autres parties à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme à prévenir et à réprimer le terrorisme sous

¹ Décret n° 2008-1099 du 28 octobre 2008 portant publication de la convention :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019705163>

² http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%282014%29

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002F0475:20081209:FR:PDF>

toutes ses formes, en Europe aussi bien qu'à travers le monde. Il souligne la vive inquiétude suscitée par les personnes se rendant à l'étranger à des fins de terrorisme. Le préambule insiste enfin sur l'engagement des parties au protocole à respecter l'Etat de droit ainsi que les droits de l'homme et les libertés fondamentales, tels que garantis par les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, comme le pacte international relatif aux droits civils et politiques¹.

Article 1^{er} - But

L'**article 1^{er}** décrit le but du protocole additionnel, qui est de compléter la convention par des dispositions obligeant les parties à incriminer certains actes liés à des infractions terroristes et à faciliter la coopération internationale à travers l'échange d'informations. Cet article mentionne également les effets négatifs du terrorisme sur la jouissance des droits fondamentaux, en particulier le droit à la vie.

Articles 2 à 6 - Dispositions relatives à l'incrimination - aspects communs

Les **articles 2 à 6** contiennent les dispositions principales du protocole additionnel, qui vise à garantir que les infractions pénales existantes permettent de poursuivre effectivement les actes couverts par les dispositions du protocole.

Le protocole additionnel donne une définition de chacune de ces infractions. Les articles 2 à 6 comportent également plusieurs éléments communs. Ils précisent que les infractions doivent avoir été commises « illégalement et intentionnellement ». En outre, l'obligation d'ériger, lorsque cela est nécessaire, certains comportements en infractions pénales n'impose pas aux parties l'établissement d'infractions indépendantes dans la mesure où, en vertu du système juridique pertinent, les actes mentionnés aux articles 2 à 6 peuvent être considérés comme des actes préparatoires à des infractions terroristes ou être incriminés en vertu d'autres dispositions, y compris la tentative.

Article 2 - Participer à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme

L'infraction pénale est définie au paragraphe 1 de l'article 2, comme « le fait de participer aux activités d'une association ou d'un groupe afin de

¹ Décret n° 81-76 du 29 janvier 1981 portant publication du pacte international relatif aux droits civils et politiques : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000517071>
<http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

commettre ou de contribuer à la commission d'une ou de plusieurs infractions terroristes par l'association ou le groupe ».

L'article 2, paragraphe 2, précise que le fait doit avoir été commis « illégalement et intentionnellement », ce qui exclut la simple appartenance passive à une association ou à un groupe terroriste, ou l'appartenance à une association ou à un groupe terroriste inactif.

Article 3 - Recevoir un entraînement pour le terrorisme

Cette disposition du protocole fait écho à l'article 7 de la convention (entraînement pour le terrorisme) qui criminalise le fait de donner des instructions pour le terrorisme. L'article 3 du protocole oblige les parties à incriminer également la réception d'un entraînement destiné à rendre une personne apte à commettre des infractions terroristes ou de contribuer à leur commission. Le libellé et la terminologie utilisés dans l'article 3 du présent protocole concernant la nature de l'entraînement sont similaires à ceux utilisés dans l'article 7 de la convention. Ainsi, l'entraînement peut aussi bien se faire par un entraînement physique, par exemple dans un camp d'entraînement organisé par une association ou un groupe terroriste, que par d'autres méthodes ou techniques spécifiques, tels que les médias électroniques (y compris Internet). Le simple fait de visiter des sites Internet contenant des informations ou de recevoir des communications qui pourraient être utilisées pour s'entraîner au terrorisme, ne suffit toutefois pas à constituer une telle infraction.

Article 4 - 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, sur le territoire européen, des obligations des Etats membres contenues dans le paragraphe opérationnel 6 (a) de la résolution 2178 (2014) précitée.

Cette disposition vise à obliger une partie à incriminer le fait de se rendre dans un Etat 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 des infractions terroristes, d'y contribuer ou d'y participer, ou de dispenser ou recevoir un entraînement pour le terrorisme, tel que défini à l'article 7 de la convention et à l'article 3 du présent protocole. Le voyage vers l'Etat de destination peut se faire directement ou en transitant par d'autres Etats.

Il est à noter que l'article 4 ne contient pas d'obligation pour les parties d'introduire une interdiction générale ou une incrimination de tous les voyages vers certaines destinations. De même, cet article n'oblige pas

les parties à introduire des mesures administratives telles que le retrait du passeport.

Article 5 - Financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme

La formulation de l'article 5, paragraphe 1, s'appuie sur celles du paragraphe opérationnel 6 (b) de la résolution 2178 (2014) précitée et de l'article 2, paragraphe 1, de la convention internationale de 1999 de l'ONU pour la répression du financement du terrorisme¹.

L'article 5 du protocole prévoit l'incrimination de l'acte de « financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme », tel que défini à l'article 4, paragraphe 1, du protocole. Cette infraction est commise par « la fourniture ou la collecte » de fonds permettant totalement ou partiellement à toute personne de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme. Les rédacteurs ont noté qu'en vertu de la formulation de cette disposition, les fonds peuvent provenir d'une source unique, par exemple 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. Les fonds peuvent être fournis ou collectés « par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement ». Outre le fait d'agir intentionnellement et illégalement (cf. article 5, paragraphe 2 du protocole), l'auteur doit « savoir » que les fonds ont pour but de financer totalement ou partiellement des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme (cf. article 5, paragraphe 1 *in fine*). En ce qui concerne la définition des « fonds », l'article 5, paragraphe 1, se réfère à la définition contenue au paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme

Article 6 - Organiser ou faciliter de quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme

La formulation de l'article 6 du protocole s'appuie sur celle du paragraphe opérationnel 6 (c) de la résolution 2178 (2014) précitée. L'article prévoit l'incrimination de tout acte consistant à « organiser ou faciliter » la commission de l'infraction décrite dans l'article 4, paragraphe 1, du protocole. Le terme « organiser » est explicite et couvre un grand nombre de comportements liés aux modalités pratiques d'un voyage, tels que l'achat de billets ou la planification d'itinéraires. Le terme « faciliter » désigne tous les comportements, autres que ceux qui sont couverts par le

¹ <http://www.un.org/french/millenaire/law/cirft.htm>

terme « organiser », consistant à aider le voyageur à atteindre sa destination. On peut citer par exemple l'acte consistant à aider le voyageur à franchir illégalement une frontière. Outre le caractère intentionnel et illégal de l'acte (cf. article 6, paragraphe 2, du protocole), son auteur doit « savoir » que l'assistance est fournie aux fins de terrorisme

Article 7 - Échange d'informations

Cette disposition trouve ses origines dans l'appel du Conseil de sécurité des Nations unies aux Etats membres de l'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 États de résidence ou de nationalité des individus concernés, dans le cadre de mécanismes multilatéraux et bilatéraux, en particulier l'Organisation des Nations unies » (voir le paragraphe opérationnel 3 de la résolution 2178 (2014) précitée).

Les points de contact disponibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 (mentionnés plus loin comme points de contact 24/7) sont conçus comme un mécanisme très léger, essentiellement une liste de points de contact désignés par les parties au protocole, conservée et mise à jour par le Secrétariat du Conseil de l'Europe. Les points de contact visent seulement à l'échange d'informations policières entre les parties concernant des personnes présumées avoir commis l'infraction de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme (cf. article 4). Contrairement à ce qui s'applique au réseau 24/7 susmentionné en vertu de la convention de Budapest sur la cybercriminalité¹, les points de contact 24/7 ne visent pas à agir comme un canal de communication pour échanger des requêtes concernant l'entraide judiciaire, y compris les informations spontanées, et concernant l'extradition. La coopération dans ces domaines est régie par les articles 17, 19 et 22 de la convention pour la prévention du terrorisme.

Article 8 - Conditions et sauvegardes

Bien que la disposition correspondante de la convention, à savoir l'article 12, s'applique normalement de manière automatique au protocole, les rédacteurs ont jugé nécessaire de renforcer, dans le protocole lui-même, la visibilité des principes de droits de l'Homme et d'Etat de droit énoncés dans cette disposition.

¹ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/7_conv_budapest_/7_conv_budapest_fr.pdf

Décret n° 2006-580 du 23 mai 2006 portant publication de la convention sur la cybercriminalité :

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2006/5/23/MAEJ0630050D/jo>

Il a donc été décidé de reprendre mot pour mot le libellé de l'article 12 de la convention dans l'article 8 du protocole, avec l'ajout important du droit à la liberté de circulation, que les rédacteurs ont estimé essentielle dans le cadre du protocole.

Selon les termes de cet article, les parties sont tenues de veiller au respect des droits de l'Homme en établissant et en appliquant l'incrimination des infractions visées aux articles 2 à 6.

Une garantie supplémentaire est apportée par le paragraphe 2, qui prévoit que l'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination visée aux articles 2 à 6 sont « subordonnés au principe de proportionnalité, eu égard aux buts légitimes poursuivis et à leur nécessité dans une société démocratique », en excluant « toute forme d'arbitraire, de traitement discriminatoire ou raciste ».

Article 9 - Relation entre le protocole et la convention

Cet article donne des précisions sur la relation entre le protocole et la convention.

Cet article garantit une interprétation uniforme de ce protocole additionnel et de la convention en indiquant que les termes et expressions employés dans le protocole doivent être interprétés au sens de la convention.

L'article fournit en outre des précisions sur la relation entre les dispositions de la convention et celles de ce protocole additionnel : pour les parties au protocole, les dispositions de la convention, à l'exception de son article 9, « infractions accessoires », s'appliquent dans la mesure où elles sont compatibles avec celles du présent protocole additionnel, conformément aux principes généraux et aux normes de droit international.

Les rédacteurs ont décidé de faire expressément figurer l'exception de l'article 9 de la convention, « Infractions accessoires ». Ainsi, pour les parties au protocole, il est expressément prévu à l'article 4, paragraphe 3, du protocole que la tentative s'applique à l'infraction définie dans cet article (« se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme »). Au contraire, les rédacteurs ont décidé d'exclure l'application de la tentative aux autres dispositions de droit pénal matériel prévues aux articles 2, 3, 5 et 6 du protocole. En outre, en ce qui concerne les autres infractions accessoires établies à l'article 9 de la convention (la participation en tant que complice à une infraction ; l'organisation de la commission d'une infraction ou le fait de donner l'ordre à d'autres personnes de la commettre ; la contribution à la commission d'une ou plusieurs des infractions visées par la convention par

un groupe de personnes agissant de concert), les rédacteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu d'étendre leur application aux dispositions de droit pénal matériel énoncées par le protocole.

Articles 10 à 14 - Clauses finales (signature et entrée en vigueur, adhésion au protocole, application territoriale, dénonciation et notifications)

Les articles 10 à 14 reprennent le libellé des clauses types ou s'inspirent de la longue pratique conventionnelle du Conseil de l'Europe ; ils n'appellent pas de commentaires particuliers.

Telles sont les principales observations qu'appelle le protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, signé à Riga le 22 octobre 2015 qui, comportant des dispositions de nature législative, notamment en ce qu'il impose la création d'incriminations destinées à renforcer la prévention du terrorisme, est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères et du développement international,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, sera présenté au Sénat par le ministre des affaires étrangères et du développement international, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

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

Fait à Paris, le 22 septembre 2016

Signé : MANUEL VALLS

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères et du développement international

Signé : JEAN-MARC AYRAULT

P R O T O C O L E A D D I T I O N N E L
À LA CONVENTION DU CONSEIL DE L'EUROPE
POUR LA PRÉVENTION DU TERRORISME, SIGNÉ À RIGA LE 22 OCTOBRE 2015

Préambule

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Parties à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196), signataires du présent Protocole,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;

Désireux de renforcer davantage les efforts pour prévenir et réprimer le terrorisme sous toutes ses formes, aussi bien en Europe que dans le monde entier, tout en respectant les droits de l'homme et l'Etat de droit ;

Rappelant les droits de l'homme et les libertés fondamentales consacrés, notamment, dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5) et ses Protocoles, ainsi que dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;

Se déclarant gravement préoccupés par la menace posée par les personnes se rendant à l'étranger aux fins de commettre, de contribuer ou de participer à des infractions terroristes, ou de dispenser ou de recevoir un entraînement pour le terrorisme sur le territoire d'un autre Etat ;

Vu, à cet égard, la Résolution 2178 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies à sa 7272^e séance, le 24 septembre 2014, et notamment ses paragraphes 4 à 6 ;

Jugeant souhaitable de compléter la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme à certains égards,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1^{er}

But

Le but du présent Protocole est de compléter les dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ouverte à la signature à Varsovie le 16 mai 2005 (ci-après dénommée « la Convention ») eu égard à l'incrimination des actes décrits aux articles 2 à 6 du présent Protocole, améliorant ainsi les efforts des Parties dans la prévention du terrorisme et de ses effets négatifs sur la pleine jouissance des droits de l'homme, en particulier du droit à la vie, à la fois par des mesures à prendre au niveau national et dans le cadre de la coopération internationale, en tenant compte des traités ou des accords multilatéraux ou bilatéraux existants, applicables entre les Parties.

Article 2

Participer à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme

1. Aux fins du présent Protocole, on entend par « participer à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme » 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 de plusieurs infractions terroristes par l'association ou le groupe.

2. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, le fait de « participer à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme », tel que défini au paragraphe 1 lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement.

Article 3

Recevoir un entraînement pour le terrorisme

1. Aux fins du présent Protocole, on entend par « recevoir un entraînement pour le terrorisme » 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 une infraction terroriste ou de contribuer à sa commission.

2. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, le fait de « recevoir un entraînement pour le terrorisme », tel que défini au paragraphe 1, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement.

Article 4

Se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme.

1. Aux fins du présent Protocole, on entend par « se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme » le fait de se rendre vers un Etat, qui n'est pas celui de nationalité ou de résidence du voyageur, afin de commettre, de contribuer ou de participer à une infraction terroriste, ou afin de dispenser ou de recevoir un entraînement pour le terrorisme.

2. Chaque Partie adopte également les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, le fait de « se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme », tel que défini au paragraphe 1, à partir de son territoire ou de la part de l'un de ses ressortissants, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement. Ce faisant, chaque Partie peut établir des conditions exigées par et conformes à ses principes constitutionnels.

3. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale dans et conformément à son droit interne la tentative de commettre une infraction au sens de cet article.

Article 5

Financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme

1. Aux fins du présent Protocole, on entend par « financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme » 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, tel que défini au paragraphe 1 de l'article 4 du présent Protocole, sachant que les fonds ont, totalement ou partiellement, pour but de servir ces fins.

2. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, le fait de « financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme », tel que défini au paragraphe 1, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement.

Article 6

Organiser ou faciliter par quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme

1. Aux fins du présent Protocole, on entend par « organiser ou faciliter par quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme » tout acte visant à organiser ou à faciliter le voyage à l'étranger à des fins de terrorisme de toute personne, tel que défini au paragraphe 1 de l'article 4 du présent Protocole, sachant que l'aide ainsi apportée l'est à des fins de terrorisme.

2. Chaque Partie adopte les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, le fait d' « organiser ou de faciliter par quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme », tel que défini au paragraphe 1, lorsqu'il est commis illégalement et intentionnellement.

Article 7

Echange d'informations

1. Sans préjudice de l'article 3, paragraphe 2, alinéa a, de la Convention et conformément à son droit interne et aux obligations internationales existantes, chaque Partie prend les mesures qui s'avèrent nécessaires pour renforcer l'échange rapide entre les Parties de toute information pertinente disponible concernant les personnes se rendant à l'étranger à des fins de terrorisme, telles que définies à l'article 4. A cette fin, chaque Partie désigne un point de contact disponible 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

2. Une Partie peut choisir de désigner un point de contact préexistant en vertu du paragraphe 1.

3. Le point de contact d'une Partie aura les moyens de correspondre avec le point de contact d'une autre Partie selon une procédure accélérée.

Article 8

Conditions et sauvegardes

1. Chaque Partie doit s'assurer que la mise en œuvre du présent Protocole, y compris l'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination visée aux articles 2 à 6, soit réalisée en respectant les obligations relatives aux droits de l'homme lui incombant, notamment la liberté de circulation, la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de religion, telles qu'établies dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et d'autres obligations découlant du droit international, lorsqu'ils lui sont applicables.

2. L'établissement, la mise en œuvre et l'application de l'incrimination visée aux articles 2 à 6 du présent Protocole devraient en outre être subordonnés au principe de proportionnalité, eu égard aux buts légitimes poursuivis et à leur nécessité dans une société démocratique, et devraient exclure toute forme d'arbitraire, de traitement discriminatoire ou raciste.

Article 9

Relation entre le Protocole et la Convention

Les termes et expressions employés dans le présent Protocole doivent être interprétés au sens de la Convention. Pour les Parties, toutes les dispositions de la Convention s'appliquent en conséquence, à l'exception de l'article 9.

Article 10

Signature et entrée en vigueur

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Signataires de la Convention. Il est soumis à ratification, acceptation ou approbation. Un Signataire ne peut ratifier, accepter ou approuver le présent Protocole sans avoir antérieurement ou simultanément ratifié, accepté ou approuvé la Convention. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après le dépôt du sixième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, dont au moins quatre Etats membres du Conseil de l'Europe.

3. Pour tout Signataire qui déposera ultérieurement son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 11

Adhésion au Protocole

1. Après l'entrée en vigueur du présent Protocole, tout Etat, qui a adhéré à la Convention, pourra également adhérer au présent Protocole ou le faire simultanément.

2. Pour tout Etat adhérent au Protocole conformément au paragraphe 1 ci-dessus, le Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 12

Application territoriale

1. Tout Etat ou l'Union européenne peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels le présent Protocole s'applique.

2. Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application du présent Protocole à tout autre territoire désigné dans cette déclaration. Le Protocole entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.

3. Toute déclaration faite en application des deux paragraphes précédents peut être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 13

Dénonciation

1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer le présent Protocole en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

3. La dénonciation de la Convention entraînera automatiquement la dénonciation du présent Protocole.

Article 14

Notifications

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifie aux Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Union européenne, aux Etats non membres ayant participé à l'élaboration du présent Protocole, ainsi qu'à tout Etat y ayant adhéré ou ayant été invité à y adhérer :

- a) toute signature ;
- b) le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- c) toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément aux articles 10 et 11 ;
- d) tout autre acte, déclaration, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Riga, le 22 octobre 2015, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui est déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe, à l'Union européenne, aux Etats non membres ayant participé à l'élaboration du Protocole et à tout Etat invité à y adhérer.

PROJET DE LOI

autorisant la ratification du protocole additionnel à la convention
du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme

NOR : MAEJ1616866L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs du protocole additionnel

Le principal objectif du protocole additionnel, adopté par les 47 États membres du Conseil de l'Europe à la session ministérielle du 19 mai 2015, est de compléter la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme signé le 16 mai 2005 et entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007¹ par une série de dispositions visant à la mise en œuvre des aspects de droit pénal de la résolution 2178² du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU).

Pour mémoire, la convention pour la prévention du terrorisme, signée par la France le 22 mai 2006 et entrée en vigueur pour la France le 1^{er} août 2008, vise à intensifier les efforts de ses États membres en matière de prévention du terrorisme de deux manières :

- en qualifiant d'infractions pénales certains actes pouvant conduire à la commission d'infractions terroristes comme la provocation publique, le recrutement et l'entraînement ;

- en renforçant la coopération pour la prévention, tant au niveau national (politiques nationales de prévention), qu'au niveau international (modification des accords d'extradition et d'entraide judiciaire en vigueur et moyens supplémentaires).

La convention comprend également une disposition relative à la protection et à l'indemnisation des victimes du terrorisme (article 13). Un processus de consultation des parties est prévu pour assurer une mise en œuvre et un suivi effectifs (article 30).

Dans sa résolution 2178 (2014) sur les «menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme », le CSNU a appelé les États à prendre une série de mesures afin de prévenir et d'endiguer le flux de combattants terroristes étrangers vers les zones de conflit, en particulier par la criminalisation des voyages 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 de la fourniture, de la collecte délibérée de fonds, ou de toute autre action qui faciliterait de tels voyages.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019705163>

² http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/2178%282014%29

Le protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, qui vise à mettre en œuvre ces engagements, inclut également une disposition sur l'échange d'informations, toujours conformément à la résolution 2178 qui appelle à « intensifier et [à] 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 États de résidence ou de nationalité des individus concernés, dans le cadre de mécanismes multilatéraux et bilatéraux, en particulier l'Organisation des Nations Unies ».

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre du protocole additionnel

Aucune conséquence économique, financière, sociale ou environnementale notable n'est attendue de la mise en œuvre du présent protocole additionnel.

- Conséquences juridiques :

* **Articulation avec le droit de l'Union européenne et d'autres instruments internationaux**

Comme indiqué *supra*, le protocole additionnel a pour objet de mettre en œuvre la résolution 2178 du 24 septembre 2014 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, sur les « menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme »³.

Le protocole additionnel complète ainsi la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, en ajoutant des dispositions sur l'incrimination d'un certain nombre d'actes qui sont liés à des infractions terroristes et une disposition sur l'échange d'informations.

La question s'est posée de savoir si le protocole additionnel n'intervenait pas dans un champ de compétence exclusive de l'Union européenne, comme le revendiquait la Commission européenne.

L'Union dispose d'une compétence exclusive si les traités le prévoient ou dans les domaines dans lesquels des règles communes existent déjà. La question se posait notamment au regard de la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil⁴, du 13 juin 2002, amendé par la décision 2008/919/JAI⁵ relative à la lutte contre le terrorisme qui oblige les États membres de l'Union européenne (UE) à aligner leur législation et à introduire des peines minimales pour les infractions de nature terroriste. Ces décisions définissent les infractions terroristes, ainsi que les infractions relatives aux groupes terroristes.

Toutefois, certaines infractions mentionnées dans le protocole additionnel vont au-delà des infractions figurant dans la décision-cadre 2002-475 précitée. Tel est le cas, en premier lieu, des incriminations consistant à être recruté pour commettre des actes terroristes et à être entraîné à des fins de terrorisme. Tel est aussi le cas, en deuxième lieu, pour les incriminations consistant à financer ou autrement faciliter des déplacements à l'étranger à des fins de terrorisme et, en troisième lieu, pour l'incrimination consistant à se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme.

³ <http://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002F0475:20081209:FR:PDF>

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:330:0021:0023:FR:PDF>

Compte tenu du champ plus large du protocole additionnel, il a été estimé que ce texte n'entrait pas dans le champ de compétence exclusive de l'Union. En définitive, les États membres ont donc signé le protocole, aux côtés de la Commission européenne au nom de l'Union.

* Articulation avec le droit interne

Les délits d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste de l'article 421-2-1⁶ du code pénal (qui n'a pas été modifié par les lois prises pour lutter contre le terrorisme) et de financement d'une entreprise terroriste de l'article 421-2-2⁷ du code pénal permettent de réprimer l'ensemble des comportements visés par les articles 2 à 6 du protocole additionnel, à savoir le fait de « participer à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme » (article 2), de « recevoir un entraînement pour le terrorisme » (article 3), de « se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme » (article 4), de « financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme » (article 5) et d'« organiser ou faciliter par quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme » (article 6).

En vertu des dispositions de l'article 421-2-1 du code pénal, l'existence de l'association de malfaiteurs formée en vue de la préparation d'actes de terrorisme suppose :

- un groupement ou une entente de personnes ayant la résolution d'agir en commun,
- poursuivant pour but la préparation d'actes de terrorisme,
- et ayant toutes manifestées une adhésion au groupe en connaissance de cause et avec la volonté d'apporter une aide efficace dans la poursuite de l'entreprise.

L'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste permet ainsi de réprimer la participation à un groupement 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 périphériques⁸. Sont, à travers ce texte, englobés tous les faits préparatoires à un acte terroriste, quelle que soit la manière dont de tels faits se concrétisent (recrutement, entraînement, endoctrinement idéologique, etc.).

⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006418432&cidTexte=LEGITEXT000006070719>

⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=30BC7E2F6817EF38DBC5C3EF54BD9889.tpdila10v_2?idArticle=LEGIARTI000006418433&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20160218&categorieLien=id&oldAction=&nbResultRech=

⁸ Depuis 1996, la jurisprudence du tribunal correctionnel de Paris et de la cour d'appel de Paris, sous l'égide de la cour de cassation, est venue expliciter à plusieurs reprises les éléments constitutifs de l'infraction d'association de malfaiteurs terroristes et asseoir une définition précise des comportements susceptibles d'entrer dans ce champ. L'appréhension à travers l'infraction d'association de malfaiteurs terroristes de l'ensemble des comportements entrant dans le champ de l'entente punissable, et le fait que cette entente soit punissable dès lors que l'affilié a eu connaissance du dessein du groupe et qu'il y a adhéré volontairement ressort d'une jurisprudence constante (Cour de cassation, chambre criminelle 15 décembre 1993, Cour d'appel de Paris 26 janvier 2001, Cour d'appel de Paris 17 décembre 2002, Cour d'appel de Paris 10 septembre 2007). Les juridictions françaises ont ainsi, à plusieurs occasions, condamné des ressortissants français ayant intégré des groupes terroristes à l'étranger sur le fondement de l'association de malfaiteurs terroristes. Plus avant, des condamnations ont également été prononcées à l'encontre de Français s'étant rendus à l'étranger dans le dessein de rallier un groupe terroriste, y compris en l'absence de concrétisation de ce projet.

Sur le fondement de ce texte, la simple appartenance à une organisation terroriste est punissable, sans qu'il soit nécessaire de démontrer la fonction occupée ou le rôle joué par l'affilié, ni même les crimes ou délits auxquels tend l'association, ceux-ci pouvant rester indéterminés. La participation à l'entente litigieuse est punissable dès lors que l'affilié a eu connaissance du dessein du groupe même dans ses grandes lignes et qu'il y a adhéré volontairement⁹. Par ailleurs, l'article 421-5¹⁰ du code pénal réprime de 20 ans de réclusion criminelle le fait de diriger un tel groupement terroriste.

Ainsi, la législation française, à travers l'infraction de participation à une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste de l'article 421-2-1 du code pénal, permet de poursuivre et de réprimer le comportement défini au paragraphe 1 de 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 de plusieurs infractions terroristes par l'association ou le groupe ».

L'infraction de participation à une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste permet également la répression de la réception d'un entraînement pour le terrorisme, le protocole n'exigeant pas que soit réprimé l'auto-apprentissage résultant notamment de la consultation de sites internet. Ainsi, recevant un entraînement pour le terrorisme « de la part d'une autre personne », l'apprenti s'inscrit nécessairement dans un groupement ou une entente terroriste réprimée par l'article 421-2-1 du code pénal.

Le fait de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme est également réprimé à travers l'infraction de participation à une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste.

Concernant plus spécifiquement les agissements terroristes visés par cet article, le fait de se rendre à l'étranger « afin de commettre une infraction terroriste » entre dans le cadre de l'association de malfaiteurs, dès lors que plusieurs personnes sont impliquées dans ce projet terroriste. La seule difficulté apparente ressortirait du départ à l'étranger d'un individu isolé animé par un projet terroriste. Cependant, l'infraction d'entreprise terroriste individuelle, introduite dans un nouvel article 421-2-6¹¹ du code pénal par la loi du 13 novembre 2014¹² renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, permet désormais de poursuivre un individu ayant séjourné à l'étranger sur des théâtres d'opérations de groupement terroristes et préparant, de manière isolée, un acte de terrorisme, dès lors que son intention terroriste individuelle est matérialisée par le fait de détenir, rechercher, se procurer ou fabriquer des objets ou des substances de nature à créer un danger pour autrui.

Le fait de se rendre à l'étranger « afin de contribuer ou de participer à une infraction terroriste » est pour sa part réprimé sous la qualification de participation à une association de malfaiteurs terroristes au visa de l'article 421-2-1 du code pénal, les notions de contribution et de participation excluant un agissement individuel et renvoyant à l'appartenance à une groupement ou à une entente terroriste.

⁹ Idem.

¹⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI000006418440&dateTexte=&categorieLien=cid>

¹¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI000029755911&dateTexte=&categorieLien=cid>

¹² <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&categorieLien=id>

Enfin, le fait de se rendre à l'étranger « afin de dispenser ou de recevoir un entraînement pour le terrorisme » est également réprimé du chef de participation à une association de malfaiteurs terroristes au visa de l'article 421-2-1 du code pénal. L'article 421-2-4¹³ du code pénal issu de la loi du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme¹⁴ permet en outre de poursuivre le recruteur terroriste même quand l'individu visé par le recrutement n'a pas donné suite à la sollicitation : « Le fait d'adresser à une personne des offres ou des promesses, de lui proposer des dons, présents ou avantages quelconques, de la menacer ou d'exercer sur elle des pressions afin qu'elle participe à un groupement ou une entente prévu à l'article 421-2-1 ou qu'elle commette un des actes de terrorisme mentionnés aux articles 421-1¹⁵ et 421-2¹⁶ est puni, même lorsqu'il n'a pas été suivi d'effet, de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende. »

Concernant la répression, visée par l'article 5, de la fourniture ou de 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, ces faits sont prévus et réprimés à travers le délit de financement d'une entreprise terroriste de l'article 421-2-2 du code pénal. La peine encourue est également de 10 ans d'emprisonnement. Cette disposition pénale permet de poursuivre directement les personnes qui soutiennent, par l'apport de fonds, les activités terroristes et les personnes, notamment les intermédiaires et conseillers financiers, qui participent en connaissance de cause au recueil des fonds, à leur gestion, à leur dissimulation et à leur transfèrement. Elle a vocation à lutter contre le financement de l'activité terroriste dans sa globalité, et ne requiert pas que soit démontrée l'infraction individualisée dont le financement est projeté, mais seulement que ce financement sera injecté dans l'économie terroriste afin de contribuer au financement d'une activité terroriste, quel que soit le stade criminel auquel elle se situe.

Enfin, l'organisation ou la facilitation des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme est réprimée tant au visa de l'article 421-2-1 précité que par l'infraction de financement d'une entreprise terroriste, si cette aide revêt une dimension financière.

Conclusion sur l'adaptation du droit français :

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que le droit français, en son état actuel, permet d'appréhender l'ensemble des comportements visés par le protocole additionnel.

Il convient en outre de relever que l'article 113-13 du code pénal¹⁷, issu de la loi du 21 décembre 2012, prévoit que la loi pénale française s'applique aux crimes et délits qualifiés d'actes de terrorisme commis à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français.

¹³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI000026812314>

¹⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026809719&categorieLien=id>

¹⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI000023712838&dateTexte=20111204>

¹⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?jsessionid=1BAE9FA93CF10405D9FCE0550A5A413.tpdila08v_3?idArticle=LEGIARTI000006418431&cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20111204&categorieLien=id&oldAction=&nbResultRech=

¹⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000026812306&cidTexte=LEGITEXT000006070719>

Par ailleurs, aux termes de l'article 113-2 du code pénal¹⁸, la loi pénale française est applicable aux infractions commises sur le territoire de la République, l'infraction étant réputée commise sur le territoire de la République dès lors qu'un de ses faits constitutifs a eu lieu sur ce territoire, quelle que soit la nationalité des auteurs. Ainsi, si un acte caractérisant un des éléments constitutifs de l'infraction terroriste poursuivie a été accompli en France, l'infraction est réputée commise en France et les juridictions françaises sont compétentes. Celles-ci sont donc compétentes pour connaître des faits commis à l'étranger par un étranger dès lors que ces faits apparaissent comme formant un tout indivisible avec des infractions imputées en France.

- Conséquences administratives :

L'article 7 du présent protocole relatif aux échanges d'informations opérationnelles, qui concerne plus spécifiquement le ministère de l'intérieur, prévoit que chaque partie désigne un point de contact disponible 24h/24 et 7j/7.

La section centrale de la coopération opérationnelle de la police (SCCOPOL) de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire est en mesure de traiter 24h/24 et 7j/7 tout « échange d'informations policières entre les parties concernant des personnes présumées avoir commis l'infraction de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme » dès lors que ces échanges ont lieu par les canaux de coopération internationale qu'elle administre déjà pour la France (Interpol, Europol et SIS-Sirene).

III. - Historique des négociations

À l'occasion de sa 27^{ème} réunion plénière, au mois de novembre 2014, le Comité d'experts sur le terrorisme (CODEXTER) du Conseil de l'Europe, organisme responsable de l'élaboration des politiques de lutte contre le terrorisme, a examiné la question de la radicalisation et des combattants terroristes étrangers.

Le CODEXTER a proposé au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un projet de mandat pour la mise en place d'un comité afin de rédiger un protocole additionnel à la convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme de 2005. Le 22 janvier 2015, le Comité des ministres, sur proposition du CODEXTER, a adopté le mandat du Comité sur les combattants terroristes étrangers et les questions connexes (COD-CTE)¹⁹.

Le COD-CTE s'est réuni quatre fois entre février et avril 2015. Le 1^{er} avril 2015, le Conseil de l'Union européenne a autorisé la Commission européenne à engager des négociations au sujet du protocole additionnel. Le 19 mai 2015, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le protocole additionnel, en conformité avec la résolution 2178 du CSNU. A l'issue des négociations, la Commission a déposé, le 15 juin, une proposition de décision du Conseil sur la signature au nom de l'UE de ce protocole, ainsi qu'une proposition de décision du Conseil sur la signature de cette convention (l'Union ne l'ayant pas encore signée jusqu'ici), qui ont toutes deux été adoptées le 18 septembre. Le projet de protocole a été adopté, le 19 mai 2015, par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

¹⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&idArticle=LEGIARTI000006417187>

¹⁹ https://www.coe.int/t/dlapil/codexter/COD-CTE/COD-CTE%20mandat_FR.pdf

IV. - Etat des signatures et ratifications

À la date du 8 mars 2016, la France, 21 autres États, dont 14 membres de l'Union européenne, ont signé le protocole additionnel. L'Union Européenne est également signataire (décision UE 2015/1914²⁰ du Conseil du 18/09/2015 autorisant la signature du protocole additionnel, signature par la présidence luxembourgeoise le 22 octobre 2015).

À ce jour, aucun État n'a encore ratifié le protocole additionnel.

Conformément à son article 10, le protocole additionnel entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après le dépôt du sixième instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, dont au moins quatre États membres du Conseil de l'Europe.

V. - Déclarations ou réserves

Le Gouvernement n'envisage d'assortir son instrument de ratification d'aucune déclaration ou réserve. La France n'avait, de la même manière, émis aucune réserve ou déclaration lors de la ratification de la convention pour la prévention du terrorisme.

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1914&from=FR>