

**Audition Commission de contrôle de l'application des lois**  
**– Législation anti-terrorisme –**  
**Sénat - Mercredi 11 avril 2012**

---

Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Il y a plus de vingt-cinq ans, par la loi du 9 septembre 1986, la France s'est dotée d'un dispositif juridique et judiciaire complet qu'elle s'est attachée à toujours améliorer, afin de se donner les meilleurs moyens de lutter contre le terrorisme, dans le respect de l'Etat de droit. Adapter notre législation est impératif et crucial afin de toujours mieux prévenir et réprimer les actes de terrorisme.

Les législateurs successifs ont veillé à maintenir la lutte contre le terrorisme dans le cadre de l'Etat de droit et de la démocratie. C'est la raison pour laquelle, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, contrairement à de nombreux pays, la France n'a pas entendu adopter une législation d'exception mais renforcer ses dispositions de manière ciblée.

C'est dans cette même logique que s'inscrit aujourd'hui le gouvernement en proposant des adaptations de notre législation, pour mieux répondre aux nouvelles menaces terroristes et à l'évolution des modes d'actions terroristes. Les événements tragiques que notre pays vient de connaître ont mis en lumière plusieurs lacunes et imperfections de notre législation. D'où la nécessité d'adapter notre droit.

Mais avant d'en venir au fond du projet de loi, je souhaiterais revenir sur les grands axes du droit et de la procédure actuels.

**I. La France s'est dotée d'une législation particulièrement efficace dans la lutte antiterroriste, qu'elle a progressivement adaptée.**

**1. La force du dispositif judiciaire français en matière de terrorisme repose d'abord sur la spécialisation, celle du droit, celle des magistrats et des services d'enquêtes.**

Depuis la loi du 9 septembre 1986, le dispositif s'est perfectionné, mais le principe de spécialisation a toujours été préservé, car il garantit l'efficacité de la prévention et de la répression.

L'article 421-1 du code pénal, qui définit la notion d'acte de terrorisme, constitue un élément central de notre dispositif.

Ces actes de terrorisme sont punis de peines aggravées.

Notre priorité est, évidemment, de démanteler le plus tôt possible les entreprises terroristes. Permettre d'ouvrir des enquêtes judiciaires très en amont, afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme est crucial.

A cet égard, la clé de voûte des infractions en matière de terrorisme est l'infraction d'association de malfaiteurs en vue de préparer des actes de terrorisme : soit « le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation » d'un acte de terrorisme. Cette infraction est régulièrement retenue et admise par la jurisprudence pour poursuivre les membres de réseaux terroristes qui ont été interpellés avant de mettre en œuvre leur projet.

Les infractions terroristes obéissent à un régime procédural particulier, qui vise au meilleur équilibre entre les nécessités de l'enquête et le respect des droits de la personne.

La garde à vue en matière de terrorisme prévoit ainsi toutes les garanties apportées par la loi du 14 avril 2001, mais elle demeure spécifique sur 2 points :

- l'accès à l'avocat peut être reporté, pour un délai maximum de 72 heures, pour raisons impérieuses tenant aux circonstances particulières de l'enquête, pour permettre le recueil ou la conservation de preuves ou encore pour prévenir une atteinte aux personnes.

- la durée maximum de garde à vue, qui est de 48 heures en droit commun, peut être prolongée par un magistrat (juge des libertés et de la détention ou juge d'instruction selon la procédure). Elle peut ainsi être portée à 96 heures (4 jours). Exceptionnellement, elle peut être portée à 144 heures (6 jours) s'il existe un risque sérieux de l'imminence d'une action terroriste en France ou à l'étranger ou si les nécessités de la coopération internationale le requièrent impérativement.

Comme en matière de criminalité et délinquance organisées, plusieurs techniques spéciales d'enquêtes peuvent être mises en œuvre en matière de terrorisme, qui toutes sont placées sous le contrôle d'un magistrat : opérations d'infiltrations, saisies et perquisitions en dehors des heures légales, interceptions téléphoniques ou encore la captation des données informatiques.

Les évolutions technologiques placent les enquêteurs face à de nouvelles difficultés, les organisations terroristes font en effet une utilisation massive d'internet, en se servant notamment du réseau comme outil de menace et de propagande. C'est pourquoi, la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI 2) donne la possibilité aux enquêteurs d'utiliser des dispositifs techniques visant notamment à capter en temps réel, « en direct », des données informatiques utilisées ou saisies sur un ordinateur, avant que celles-ci ne soient supprimées ou modifiées (par cryptage par exemple).

La loi du 14 mars 2011 permet également à des cyberpatrouilles d'enquêter sur les infractions d'apologie du terrorisme et provocation au terrorisme.

Les services enquêteurs spécialement habilités à cette fin peuvent désormais participer sous un pseudonyme aux échanges électroniques, être en contact par ce moyen avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions, extraire, acquérir ou conserver par ce moyen les éléments de preuve et les données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de ces infractions.

Les infractions en matière de terrorisme relèvent d'une compétence judiciaire spécifique, permettant de répondre de manière adaptée et proportionnée à la gravité et à la complexité de la menace terroriste. La spécialisation est à cet égard fondamentale, elle permet aux magistrats d'acquérir une connaissance approfondie du phénomène et de bâtir une expertise essentielle à la conduite de telles investigations.

Je rappelle que les faits susceptibles d'être qualifiés de terroristes en raison de leur mobile, s'ils ont en commun une certaine gravité, ne concernent pas seulement les meurtres ou les attentats à la bombe, mais aussi des infractions de moindre gravité, qui troublent toutefois particulièrement l'ordre public.

Dans toutes les procédures judiciaires où la qualification terroriste est visée, elle a été retenue souverainement par les magistrats après examen attentif des faits. A tout moment de la procédure, cette circonstance aggravante terroriste, attribuée initialement à tout ou partie des faits, peut être abandonnée au profit d'une qualification « de droit commun », et à l'initiative de toutes les parties. Celles-ci peuvent en effet contester cette qualification tout au long de la procédure, ainsi qu'à l'audience.

Notre action s'est révélée efficace. Ainsi depuis 2002, 13 filières d'acheminement au djihad ont été démantelées et leurs membres définitivement condamnés principalement sur ce chef d'infractions, ce qui correspond à 93 personnes condamnées au total.

Entre 2000 et 2010, la totalité des condamnations pour le seul délit de participation à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme a donné lieu au prononcé d'une peine d'emprisonnement. Dans 94% de ces condamnations, l'emprisonnement prononcé a été, en tout ou partie, ferme. Le quantum moyen se situe entre 2 et 5 ans.

## **2. L'intégration des informations recueillies par les services de renseignement dans les procédures judiciaires constitue l'autre force de notre dispositif de lutte antiterroriste.**

La judiciarisation du renseignement est capitale en matière de terrorisme et notre droit rend possible le versement d'éléments de renseignement administratif dans une procédure judiciaire, principalement pour initier les enquêtes pénales.

Par définition, puisqu'elles sont classifiées, le ministère de la Justice et les magistrats n'ont connaissance ni des informations recueillies par les services de renseignement français ou étrangers, ni de leur mode de transmission entre les dits services.

Ces informations pourront être intégrées lorsqu'elles seront versées directement à la procédure ou intégrées dans les procédures judiciaires par le biais de procès-verbaux dressés par les services de police judiciaire. Ces informations permettront soit l'ouverture d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire dont l'objet sera de confirmer ou d'infirmer la réalité des faits contenus dans le renseignement, soit d'enrichir une procédure déjà ouverte.

Je veux rappeler que l'intégration du renseignement dans les procédures judiciaires a été en pratique facilitée par la création de la DCRI (née de la fusion de la DST et des RG en 2008) qui est à la fois un service de renseignement et un service de police judiciaire. Cette double compétence de la DCRI a fait la preuve de son efficacité en permettant la neutralisation judiciaire de plusieurs groupes et projets terroristes sur le territoire national.

## **II. Même si la législation française en matière de lutte contre le terrorisme est particulièrement complète, elle comporte aujourd'hui quelques lacunes qui ne peuvent être comblées que par la loi.**

Les événements tragiques que notre pays vient de connaître ont toutefois mis en lumière plusieurs lacunes et imperfections de notre législation, qu'il importe de réparer aussi rapidement que possible, afin de mieux prévenir et de mieux réprimer de tels actes.

La France ne peut tolérer sur son propre sol, ou à l'égard de Français qui se rendraient à cette fin dans des pays étrangers, ni embrigadement ni conditionnement idéologique qui sont de nature à conduire à la commission de tels actes.

Cela impose principalement d'améliorer sur trois points notre droit pénal et notre procédure pénale, dans le prolongement des annonces faites par le président de la République le 22 mars dernier. J'ai ainsi présenté un projet de loi allant en ce sens ce matin en Conseil des ministres :

**1. Intégrer dans la partie du code pénal consacrée au terrorisme la répression de la propagation et de l'apologie d'idéologies extrémistes que constituent la provocation aux actes de terrorisme et l'apologie de ces actes par un délit figurant actuellement dans la loi de 1881 sur la liberté de la presse.**

Il ne s'agit pas en l'espèce de réprimer des abus de la liberté d'expression, mais de sanctionner des faits qui sont directement à l'origine des actes terroristes. Ce cadre protecteur, indispensable en droit commun pour garantir la liberté d'expression, n'est cependant pas adapté à ces phénomènes à l'encontre desquels il est indispensable de disposer de certains des pouvoirs d'investigations utilisables pour la lutte contre le terrorisme (captation de données, sonorisations, cyber-patrouilles).

Le dispositif du projet de loi présente deux avantages :

- il permet de revenir aux règles procédurales de droit commun, plutôt que d'appliquer les règles très contraignantes de la loi sur liberté de la presse. Pourront être ainsi appliquées une prescription de 3 ans au lieu de 3 mois, la possibilité de saisies, ou la possibilité de recourir au contrôle judiciaire, à la détention provisoire ou à la procédure de comparution immédiate.
  
- il permet de bénéficier des moyens d'investigations qui sont déjà ceux de la lutte anti-terroriste, tels que la compétence de la juridiction parisienne, la possibilité de procéder à des surveillances, des infiltrations, des écoutes téléphoniques lors de l'enquête de flagrance ou de l'enquête préliminaire, des sonorisations et des captations de données informatiques.

En revanche, ne pourront être utilisées les gardes à vue de 96 heures, les perquisitions de nuit et la prescription de 20 ans.

**2. Créer un délit permettant de punir pénalement toute personne qui consultera de manière habituelle, et sans aucun motif légitime, des sites internet qui provoquent au terrorisme ou en font l'apologie et qui diffusent à cette fin des images d'actes de terrorismes d'atteinte à la vie.**

Actuellement, ces comportements ne sont pas sanctionnés, contrairement à ceux consistant à consulter régulièrement des sites pédopornographiques, et cette différence n'est aucunement justifiée.

Ce nouveau délit permettra :

- d'identifier et de réprimer en amont les phénomènes d'auto-radicalisation, notamment grâce à la surveillance réalisée par les cyber-patrouilles ;
- de tenir compte du fait que ceux qui créent ou alimentent ces sites sont dans la quasi-totalité des cas basés à l'étranger, et leurs auteurs ne peuvent donc être poursuivis.

Cependant, aucune infraction ne sera commise si cette consultation résulte de l'exercice normal d'une profession ayant pour objet d'informer le public, intervient dans le cadre de recherches scientifiques ou est réalisée afin de servir de preuve en justice. Ainsi, ce nouveau délit ne pourra pas entraver le travail des journalistes ou des chercheurs universitaires.

**3. Faire en sorte que toute personne française ou résidant habituellement en France, qui se rend à l'étranger pour y suivre des travaux d'endoctrinement à des idéologies conduisant au terrorisme, en participant notamment à des camps d'entraînement, puisse être poursuivie et condamnée pénalement dès son retour en France, sans qu'il soit besoin d'attendre, comme c'est le cas actuellement, qu'elle commette des infractions de nature terroriste sur le territoire national. La loi pénale française doit pouvoir s'appliquer dans de tels cas, comme cela a déjà été prévu, par exemple, en matière de tourisme sexuel.**

Certes, un délit englobe déjà ces faits, dans le cadre de l'association de malfaiteurs, qui suppose une entente, un réseau. Mais face à ces nouveaux comportements de « loup solitaire », nous nous devons de disposer d'instruments spécifiques, pour agir en amont, et notamment permettre la répression de ces comportements, même lorsque tous les éléments constitutifs de l'infraction ont été commis à l'étranger, ce qui n'est actuellement pas possible dans tous les cas.

Les autres dispositions de ce projet de loi ont principalement pour objet de transposer la décision-cadre de l'Union européenne 2008/919/JAI du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, en :

- Créant un délit d' « instigateur » d'actes terroristes. Il s'agit du cas où une personne cherche à recruter d'autres personnes pour une association de malfaiteurs à des fins terroristes. Ce délit, inspiré

du délit d'instigation à commettre un assassinat, prévu dans le code pénal depuis 2004, permet de punir ce rôle d'instigateur, indépendamment de la réussite ou non du « recrutement » ;

- Ajoutant le cas du chantage en vue de commettre des actes de terrorisme dans la liste prévue à l'article 421-1 du code pénal qui détermine tous les actes de nature terroriste.

\*\*\*

Depuis plus de dix ans, l'efficacité de nos services de renseignement et d'enquête, l'efficacité de nos juridictions ont permis de démanteler de nombreuses filières. Le dernier rapport d'Europol note ainsi que sur les 179 individus arrêtés, en 2010, pour des infractions liées aux terrorismes, 94 l'ont été par la France.

Pour autant le niveau de menace demeure préoccupant : les prises d'otages de ressortissants français à l'étranger, les propos menaçants de représentants d'Al Qaeda, et les récents événements de Toulouse et Montauban appellent à une grande vigilance. Je rappellerai qu'en matière de terrorisme, le rapport entre les crimes et délits a évolué très nettement au cours de la dernière décennie : les crimes, qui étaient absents ou très peu représentés dans les infractions entre 2000 et 2002, ont progressivement augmenté pour représenter, en 2010, 34% des infractions ayant entraîné des déclarations de culpabilité.

Face à l'évolutivité et à la diversité des actions terroristes, il nous faut toujours veiller à améliorer notre droit et notre procédure, afin que la préparation de tels actes soit identifiée et démantelée le plus en amont possible. Si notre législation a fait la preuve de son efficacité, elle comporte aujourd'hui certaines lacunes qu'il convient de combler. Ces évolutions ont été conçues pour améliorer la lutte anti-terroriste tout en s'assurant du respect du droit international, des droits de l'Homme et des libertés publiques.

S'il est nécessaire d'améliorer notre cadre juridique, la lutte contre le terrorisme repose également sur coopération internationale efficace : la France a ainsi toujours été très investie dans le développement d'une telle coopération, comme le prouve l'existence de douze équipes communes d'enquête en matière de terrorisme.