

Marie-Hélène Gozzi, Maître de conférences, HDR, Université Toulouse 1 Capitole, membre du Centre de droit des affaires (CDA), Laboratoire de recherche sur la délinquance financière (DELFIN)

L'essentiel

La loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme a été publiée. Elle modifie les règles d'application de la loi pénale dans l'espace, introduit une nouvelle incrimination et proroge des dispositions relatives aux contrôles d'identité et à la surveillance administrative des données. Elle offre en outre une reconnaissance accrue du statut de victimes du terrorisme.

L'année 2012 aura été marquée, comme d'autres, par l'actualité relative à la lutte contre le terrorisme. Ainsi, malgré le cadre universel offert par les instances internationales (1), malgré le cadre régional donné par le droit européen (2), malgré les nombreuses lois adoptées au niveau national (3), l'arsenal répressif existant ne suffit pas à prévenir et mettre un terme aux actes de terrorisme. Il est vrai que « dans un contexte de diversification des formes du terrorisme et de menace constante du risque terroriste, la lutte contre le terrorisme est un véritable défi pour les Etats » (4). Le défi est celui du respect de l'Etat de droit, et particulièrement des droits de l'homme, dans la mise en oeuvre d'une politique de lutte de plus en plus dérogoratoire au droit commun (5), le défi est aussi « en termes d'adaptation des législations » (6).

C'est ainsi, à la suite de l'engagement par le ministre de l'intérieur d'une procédure accélérée (7), que la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 (8) relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme a été adoptée. L'arsenal répressif français se voit encore doté de nouvelles dispositions complétant les moyens d'action des services de prévention et de répression du terrorisme, moyens spécifiques initiés en 1986 (9) et maintes fois enrichis (10). Il est vrai que les autorités publiques n'ont de cesse de rappeler que la menace terroriste demeure à un niveau toujours élevé (11) et que le dispositif répressif « doit être en permanence adapté à l'évolution de la menace », rendant nécessaire « la révision périodique de la pertinence de certains outils » (12). Ainsi, urgence et nécessité justifient le raccourcissement du mouvement de va-et-vient entre les deux assemblées, et c'est finalement en toute discrétion que la commission mixte paritaire a finalisé un texte fondé sur les impératifs de sécurité nationale, pour lequel une saisine *a priori* du Conseil constitutionnel n'est pas parue utile. L'esprit présidant au projet de loi n'était pourtant pas à la circonspection. En avril 2012, à la suite de « l'affaire Merah » (13), l'ancien président de la République, alors candidat, présentait en conseil des ministres un projet de loi qui renforçait la prévention et la répression du terrorisme (14). Les résultats de l'élection présidentielle et la formation d'un gouvernement qui relevait d'une nouvelle majorité semblaient sceller le texte à l'état de projet. Pour autant, c'est quasiment le même projet, entouré d'un discours sécuritaire assez similaire, qui a été présenté aux parlementaires cet automne, accompagné du souhait de voir prorogées certaines dispositions temporaires adoptées sous l'ancienne législature (15).

Assorti d'une étude d'impact de 47 pages (16), le texte gouvernemental a d'abord été soumis au Sénat en octobre pour être modifié par l'Assemblée nationale au mois de novembre 2012 (17). La « commission mixte paritaire a gardé certains apports des débats » (18) menés par les députés et c'est le 12 décembre 2012 que le texte définitif a été adopté (19).

Le texte de loi, s'il ne comporte que treize articles, n'en est pas moins riche. Outre la

modification de dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) relatives à la commission départementale d'expulsion (20) et les rectifications de numérotation d'articles au sein du même code (21), outre l'habilitation donnée au gouvernement de procéder par ordonnance dans certains domaines (22), le législateur a pris le soin, s'agissant de l'infraction d'apologie ou provocation au terrorisme telles qu'incriminées par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (23), d'autoriser le placement en détention provisoire et de porter le délai de prescription de l'action publique à un an (24). En effet, il convient de souligner que la provocation directe et l'apologie ne figurant pas parmi les délits mentionnés à l'article 421-1 du code pénal (25), elles obéissaient aux règles de prescription et de procédure spécifiques prévues par la loi sur la liberté de la presse (26). Ce dispositif doit permettre la poursuite de toute apologie et provocation par la voie d'internet, puisque, parmi les moyens cités pour définir la provocation, la mention de « tout moyen de communication au public par voie électronique » a été ajoutée en 2004 par la loi pour la confiance dans l'économie numérique (27). De même, le code monétaire et financier est modifié par la loi commentée. C'est ainsi que les personnes qui incitent aux actes de terrorisme pourront faire l'objet du gel de leurs fonds par décision du ministre chargé de l'économie, que la publication sous forme de simples extraits des décisions de gel des avoirs est autorisée et que la communication d'informations couvertes par le secret bancaire est élargie, entre les organismes financiers requis et certains services de l'Etat, d'une part, et entre Tracfin et ces mêmes services de l'Etat, d'autre part (28). Les banques devront donc fournir des informations en cas de mouvements d'avoirs sur les comptes des personnes concernées par des mesures de gel des sommes déposées.

Toutefois, les dispositions les plus remarquables sont celles qui complètent le code pénal tant sur l'application de son dispositif « anti-terroriste » aux infractions commises à l'étranger par un Français ou une personne résidant à l'étranger que par la création d'une infraction en cas de recrutement pour participer à un groupe terroriste (I), qui prolongent la mise en oeuvre de « dispositions adoptées par le législateur à titre expérimental » (29) (*sic*) relatives aux contrôles frontaliers et à la surveillance administrative des données (II) et qui renforcent le droit des victimes du terrorisme (III).

I - Le code pénal complété : de la compétence universelle à la création de l'infraction de « recrutement »

Une infraction a été insérée par la loi nouvelle dans le code pénal. Il s'agit de l'infraction de recrutement en vue de participer à un groupement terroriste (B). Faut-il le rappeler, aucune addition d'une infraction au titre II (Du terrorisme) du livre IV du code pénal n'est anodine puisqu'elle autorise l'application de l'entier régime procédural spécifique de lutte contre le terrorisme (30). Les travaux parlementaires étaient plus ambitieux puisqu'il a été, un temps, envisagé de réprimer le chantage comme pouvant constituer un acte de terrorisme autonome en raison du but animant l'auteur (31). Comme a pu le remarquer un des rapporteurs au nom de la commission mixte paritaire, une telle disposition « alourdissait inutilement notre droit » (32), puisque le code pénal reconnaît déjà « l'extorsion » qui couvre la notion de chantage (33). De même, a pu être proposée la création du délit de « consultation habituelle des sites faisant l'apologie du terrorisme » (34). Si le parallèle a pu être fait par des parlementaires avec l'incrimination de l'article 227-23 en matière de consultations habituelles de sites pédopornographiques, il n'en reste pas moins vrai qu'une telle disposition pouvait être considérée par le Conseil constitutionnel à la fois excessive au regard des enjeux et attentatoire aux libertés publiques. La sagesse est de mise dans un domaine où l'équilibre entre respect des libertés fondamentales et impératifs de protection de la sécurité est un exercice périlleux (35).

Reste qu'une des innovations majeures de la loi du 21 décembre 2012 est bien l'adjonction d'un article 113-13 à la section II (Des infractions commises hors du territoire de la République) du chapitre III du titre I^{er} du code pénal portant application de la loi pénale dans l'espace, autorisant l'application des dispositions du code pénal français aux infractions commises à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français (A).

A - Compétence juridictionnelle extraterritoriale

L'ancien président de la République avait déclaré en mars 2012 à la suite de « l'affaire Merah » que serait incriminé le « voyage à l'étranger pour suivre des travaux d'endoctrinement à des idéologies conduisant au terrorisme » (36). Si l'idée a été reprise dans le projet de loi initié en octobre de la même année, le choix de la création d'une infraction spécifique n'a pas été repris. Il est apparu, toutefois, nécessaire de permettre la poursuite en France des ressortissants français qui ont commis un crime ou un délit de terrorisme à l'étranger, alors qu'aucun acte n'a été commis sur le territoire français. Tel est l'objet de l'article 2 de la loi. Entre le projet de loi et le texte retenu par la commission mixte paritaire, seule la substitution à la notion de « personne titulaire d'un titre de séjour » de celle, plus large et déjà connue de notre droit pénal, de « personne résidant habituellement sur le territoire français » a été faite. Par cette modification, les parlementaires entendaient permettre la poursuite en France, au titre de la lutte contre le terrorisme, de citoyens européens qui résident sur le territoire sans titre de séjour (37).

Si la législation anti-terroriste française est riche, une lacune de notre droit rendait impossibles la poursuite et la possible condamnation de personnes qui auraient participé à l'étranger à un délit qualifié de terrorisme et, en particulier, à une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste sans qu'aucun acte délictueux n'ait été réalisé sur notre territoire. Sont ici visées les affaires dites « *d'acheminement au jihad* » (38). En d'autres termes, il s'agit d'autoriser la poursuite des personnes ayant participé à des camps d'entraînement terroriste à l'étranger, alors même qu'elles n'auraient pas commis d'actes répréhensibles en France (39). En effet, la loi pénale française n'est applicable à un crime ou à un délit commis à l'étranger que si l'auteur du crime est de nationalité française le jour du déclenchement des poursuites (40), et ce, dans le respect de la règle *ne bis in idem* (41). S'ajoutent, s'il s'agit d'un délit, une condition de réciprocité d'incrimination (42) et le fait que la poursuite ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public et être précédée d'une plainte de la victime ou de ses ayants droit ou d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis (43). Certainement, le cas s'est rarement présenté, puisque la plupart des condamnations ont été possibles parce qu'avaient été commis sur le territoire français des faits d'association de malfaiteurs connexes à d'autres faits d'association de malfaiteurs, commis à l'étranger, en relation avec une entreprise terroriste, ces actes formant un tout indissociable (44). Ainsi, comme le remarque le rapporteur de la commission des lois au Sénat, « il suffit par exemple qu'un billet d'avion ait été acheté en France pour se rendre à l'étranger en vue d'y suivre un entraînement dans un groupement extrémiste pour que la loi pénale puisse s'appliquer » (45). Pour autant, « il peut arriver qu'aucun acte préparatoire n'ait été commis en France, soit que l'auteur ait quitté depuis longtemps le territoire national, soit qu'il se soit rendu à l'étranger pour des motifs qu'il n'est pas aisé de mettre en relation avec une entreprise terroriste (motifs familiaux par exemple) » (46). Encore, le pays concerné peut ne pas comprendre, dans sa propre législation, de dispositions adéquates, ou ne pas informer les juridictions françaises. Autre cas, celui où les agissements ont été commis à l'étranger par un ressortissant français établi à l'étranger qui, de ce fait, ne pourrait être poursuivi devant nos juridictions au moment où il viendrait à regagner le territoire national (à la suite de son expulsion vers la France par son pays de résidence, par exemple).

Dans le but d'appréhender la participation d'un de nos nationaux ou résidents à des actes terroristes à l'étranger, deux options se présentaient au législateur : soit créer une nouvelle infraction couvrant uniquement la participation à un camp d'entraînement étranger, soit étendre les règles d'application de la loi pénale française dans l'espace aux actes de terrorisme. La première option se révélant peu conforme à l'esprit de notre droit pénal, ce dernier réprimant *in abstracto* des comportements et non des faits uniquement commis à l'étranger (47), seule la seconde option a été retenue. Elle est en parfaite cohérence avec les instruments universels de lutte contre le terrorisme comme la Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations unies ou tels que ratifiés par la France (48). Elle l'est aussi avec la compétence déjà reconnue, sans mention d'aucune exception, à la loi pénale française pour les infractions qui portent atteinte aux intérêts supérieurs de la France commis à l'étranger (49). A cet égard, l'infraction commise à l'étranger susceptible de compromettre gravement notre ordre public est traitée de la même manière qu'une infraction commise en

France. Et surtout, la compétence des tribunaux nationaux à l'égard des ressortissants français est déjà prévue en matière de tourisme sexuel (50), d'excision (51) ou d'activités de mercenariat (52), sans qu'il soit nécessaire d'établir qu'un fait constitutif de l'infraction a été commis sur notre territoire. Reste qu'il appartiendra aux magistrats du pôle antiterroriste d'établir la réalité des faits reprochés commis à l'étranger. La tâche paraît ardue sans la mise en oeuvre d'une effective coopération judiciaire internationale en matière pénale, coopération particulièrement prônée lorsqu'il s'agit de la lutte contre le terrorisme. Rien n'est moins sûr pour autant, car il semble délicat pour un Etat de reconnaître qu'il « abrite » des camps d'entraînement terroriste.

B - Création d'une infraction de recrutement en vue de participer à un groupement terroriste

La décision-cadre 2008/919/JAI du 28 novembre 2008 (53), et plus particulièrement son article 1^{er} b), a permis d'intégrer dans l'acquis de l'Union les avancées résultant de la convention du Conseil de l'Europe relative à la prévention du terrorisme du 16 mai 2005 (54). Cette convention comportait, en outre, comme obligation, l'introduction de l'incrimination du « recrutement » dont le but serait de commettre des actes de terrorisme (55). En effet, la question du degré de participation pouvant donner lieu à une responsabilité en matière de terrorisme est essentielle. C'est ainsi que les instruments universels de lutte contre le terrorisme et la Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité obligent les Etats à ériger en infraction tout acte d'appui et de préparation d'actes de terrorisme. L'acte de complicité tel que prévu dans la législation interne des Etats ne suffit souvent pas puisque, en principe, le complice n'est puni que si l'auteur a effectivement commis l'acte en question (56). Il est donc suggéré aux autorités nationales d'incriminer les actes d'appui comme infraction autonome, notamment lorsqu'il s'agit de l'approvisionnement en armes, du financement du terrorisme et du recrutement de groupes terroristes.

Certainement, l'incrimination d'association de malfaiteurs en vue de la préparation d'actes de terrorisme (57) est une de celles qui servent le mieux la lutte contre le terrorisme. Sa « large » définition permet, en effet, aux praticiens de poursuivre une personne avant même qu'elle ait pu commettre l'infraction. Elle constitue l'incrimination maîtresse de l'arsenal pénal français (58). Or, c'est bien connu, plus une définition est précise, moins il est aisé de s'en servir comme fondement aux poursuites. Telle était la crainte de certains parlementaires quant à la prévision d'une « incrimination des actes de recrutement, même non suivis d'effets, en vue de participer à une association de malfaiteurs à visée terroriste ou de commettre des faits de nature terroriste » (59). Pour autant, il est apparu, à la lumière des dernières affaires terroristes, que notre législation laissait entrevoir des lacunes : *quid* de la répression lorsque, la personne n'ayant pas été encore « recrutée », l'association de malfaiteurs ne peut être retenue ? Une tentative de recrutement, si elle n'est pas suivie d'effets, ne peut être poursuivie sous le chef d'association de malfaiteurs.

Il est donc apparu utile aux sénateurs d'insérer un nouvel article 421-2-4 qui vise à réprimer « l'instigateur » d'actes de terrorisme. C'est ainsi que « 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 421-1 et 421-2 est puni, même lorsqu'il n'a pas été suivi d'effet » d'une peine délictuelle. Cet article est clairement inspiré de l'article 221-5-1 du code pénal qui réprime l'instigation à commettre un assassinat ou un empoisonnement.

II - Le temporaire prorogé : contrôles frontaliers et surveillance administrative des données

Le cadre juridique des activités de renseignement en matière de lutte contre le terrorisme s'est construit, en grande partie, sur la base de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers (60). Cette loi a institué une procédure d'accès aux données de connexion et autorisé l'accès des services de renseignements à certains fichiers administratifs. Elle comporte, en outre, des dispositions qui tendent à améliorer l'efficacité de la politique de sécurité intérieure sous ses différents aspects, qu'il s'agisse des contrôles frontaliers, de l'exploitation des données APIS (données d'enregistrement) et PNR (données de réservation)

des voyageurs ou encore de l'exploitation des systèmes de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (61). Trois dispositions de cette loi, initialement adoptées jusqu'au 31 décembre 2008, ont déjà été prorogées jusqu'au 31 décembre 2012 (62). Ce sont ces mêmes dispositions dont le législateur a entendu maintenir la mise en oeuvre jusqu'au 31 décembre 2015 (63). La justification de ces mesures temporaires était la nécessité et l'urgence. Nous ne pouvons que regretter que ce qui fut adopté à titre exceptionnel et limité dans le temps perdure, tant il paraît antinomique de maintenir et proroger à maintes reprises ce qui se justifiait dans un laps de temps limité. « L'objectif d'efficacité anime les autorités publiques qui légitiment ainsi les atteintes portées aux libertés » (64). Ces dispositions temporaires prorogées concernent les contrôles d'identité préventifs dans les trains transfrontaliers (A) et l'accès à certaines données de connexion et à certains fichiers administratifs (B).

A - Contrôles frontaliers

L'article 78-2 du code de procédure pénale définit les cas dans lesquels les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints peuvent procéder à des contrôles d'identité. L'alinéa 8 dudit article, dans sa rédaction telle qu'issue de la loi du 10 août 1993 (65), permet un tel contrôle, sans condition particulière, en tout point situé entre une frontière terrestre de la France avec un Etat partie à la convention de Schengen (66) et une ligne tracée à 20 km en deçà. Ces dispositions s'appliquent aussi aux zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts à la circulation internationale et désignés par arrêté (67). La loi du 23 janvier 2006 a adapté les conditions de mise en oeuvre de ce dispositif aux cas particuliers des liaisons ferroviaires internationales, la vitesse de certains trains et l'absence d'arrêt dans la zone frontalière rendant difficile la mise en oeuvre pour les services de police d'un tel contrôle. La loi prévoit que les contrôles d'identité à bord des trains effectuant une liaison internationale ont lieu entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà de la zone des 20 km et entre le premier arrêt situé à 20 km de la frontière et un autre arrêt situé dans la limite des 50 km suivants, sur les lignes présentant des « caractéristiques particulières de desserte ». Certainement, si l'objectif avoué était la lutte contre le terrorisme, une telle mesure a pu aussi servir la lutte contre l'immigration clandestine et ce faisant a dépassé l'objectif législatif premier. Certains observateurs remarquent (68), à cet égard, que, même si les rédacteurs du texte s'en défendent aujourd'hui, s'abritant derrière l'arrêt *Melki* de la CJUE du 22 juin 2012 (69) et l'article 69 de la LOPPSI 2 (70), l'arrêt de la première chambre civile de la Cour de cassation du 6 juin 2012 (71) avait pourtant neutralisé l'article 78-2, alinéa 4, du code de procédure pénale relatif au contrôle d'identité dit « Schengen », estimant, « en ce qu'il confère aux policiers la faculté, sur l'ensemble du territoire national, en dehors de tout contrôle d'identité, de requérir des personnes de nationalité étrangère, indépendamment de leur comportement ou de circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public, la présentation des documents au titre desquels celles-ci sont autorisées à circuler ou à séjourner en France, [que] l'article L. 611-1, alinéa 1^{er}, du CESEDA ne satisfait pas aux exigences [du droit de l'Union] dès lors qu'il n'est assorti d'aucune disposition de nature à garantir que l'usage de cette faculté ne puisse revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières » (72).

B - Surveillance administrative des données

Le même article 1^{er} de la loi du 21 décembre 2012 proroge également jusqu'au 31 décembre 2015 l'accès aux fichiers administratifs par les services de police et de gendarmerie et autorise la réquisition de certaines données relatives à des communications électroniques.

Il s'agit, en premier lieu, que les services spécialisés de la police et de la gendarmerie nationale, pour des finalités administratives et judiciaires, et les services spécialisés du ministère de la défense, dans un cadre administratif, puissent continuer à avoir accès à six principaux fichiers administratifs nationaux (73) (fichier national des immatriculations, système national de gestion des permis de conduire, système de gestion des cartes nationales d'identité, système de gestion des passeports et fichier d'application de gestion des dossiers

des ressortissants étrangers en France, des données à caractère personnel (74) qui portent sur les étrangers franchissant les frontières sans remplir les conditions requises d'entrée sur le territoire et des données à caractère personnel biométriques relevées à l'occasion d'une demande ou d'une délivrance de visa). Notons que si ces dispositions ne portaient à l'origine que sur la prévention et la répression des actes de terrorisme, leur champ d'application a été étendu, pour les services du ministère de l'intérieur, à la prévention et à la répression des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation (75). Certainement, et suivant l'avis de la CNIL (76), la procédure est encadrée : agents individuellement désignés et spécialement habilités, garanties associées au droit des fichiers conférés par la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés applicables, autorisation de l'accès aux seuls services désignés par arrêté ministériel et encore engagement du gouvernement à ce que l'accès soit limité à de simples consultations, sans extraction de données et sans interconnexion avec d'autres fichiers. Il n'en reste pas moins que, de fait, « c'est une grande partie de la population séjournant ou résidant en France qui figure dans les fichiers ouverts aux agents de police administrative », qui ont ainsi accès à nombre de données personnelles (77).

En second lieu, l'article 6 de la loi de 2006 a créé une procédure reposant sur l'obligation pour les opérateurs de communications électroniques de conserver les données de connexion, telles l'identité du titulaire d'une ligne, la liste des communications d'un abonné ou encore la géolocalisation (78). Le Conseil constitutionnel (79), s'il a déclaré conforme à la Constitution le dispositif concernant la prévention du terrorisme, a toutefois prononcé une censure partielle s'agissant de son utilisation pour la répression du terrorisme en ce qu'elle constitue une opération de police judiciaire ne pouvant être menée sur réquisitions administratives. Les services opérationnels trouvent naturellement un intérêt dans la prorogation de ces possibles réquisitions. Il n'en reste pas moins que l'on « assiste, une fois encore, au développement des pouvoirs de police administrative dans la mise en place de ce système de surveillance d'une activité privée des citoyens (...), le tout au détriment des prérogatives auparavant laissées à la seule autorité judiciaire gardienne des libertés » (80).

III - Les droits des victimes renforcés : extension des délais pour agir et hommage rendu
Si l'incrimination des actes de terrorisme est une première forme de protection des victimes du terrorisme (81), si un système d'indemnisation spécifique (82) peut servir la « dette de réparation » due aux victimes innocentes de cette violence aveugle, il convient cependant d'adopter des mesures idoines pour soutenir les victimes des infractions terroristes (83). C'est ainsi qu'un amendement déposé par le gouvernement, sous-amendé à l'Assemblée nationale et retenu par la commission mixte paritaire, a introduit les mentions « mort pour le service de la Nation » et « victime du terrorisme » dans le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (84) et dans la loi du 9 septembre 1986 (B). En outre, le délai d'exercice pour agir en réparation des victimes a été étendu (A).

A - Extension du délai pour agir des victimes


Jusqu'à présent, les victimes d'actes de terrorisme, qu'ils soient commis en France ou qu'il s'agisse de victimes françaises d'actes commis à l'étranger, pouvaient demander une indemnisation par le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) dans un délai de dix ans à compter de la date des faits ou de l'aggravation de leur préjudice, conformément au délai de droit commun (85). L'article 5 de la loi nouvelle modifie l'article 9 de la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme, et précise que si des poursuites pénales ont été engagées, cette action peut également être exercée dans un délai d'un an à compter de la décision de la juridiction qui a statué définitivement sur l'action publique ou sur l'action civile engagée devant la juridiction répressive.


B - Hommage aux morts pour le service de la Nation et mention de « victime du terrorisme »

Hautement symbolique, sans rapport avec l'objet de la loi, est introduit, par un article 12, un chapitre I^{er} bis au code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre intitulé « Mention « Mort pour le service de la Nation » ». Désormais, le ministre compétent peut

décider que l'acte de décès d'un militaire tué en service ou en raison de sa qualité de militaire ou d'un autre agent public tué en raison de ses fonctions ou de sa qualité comporte cette mention. Elle rend alors obligatoire l'inscription du nom du défunt sur un monument de sa commune de naissance ou de dernière domiciliation. En outre, le ministre de la justice peut décider, avec l'accord des ayants droit, que la mention « victime du terrorisme » est portée sur l'acte de décès. Ces dispositions ont un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2002, date suggérée par la chancellerie afin de couvrir l'attentat de Karachi.

Nul doute que le législateur a « réagi » à « l'affaire Merah ». Cependant, que penser de la qualité d'une législation prise en réaction à un événement et dont l'application dans le temps dépend d'une date choisie quelque peu arbitrairement ? Est-il raisonnable de distinguer selon la qualité des victimes d'actes de terrorisme ? Le dispositif retenu n'est pas à l'abri d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Le même article 12 précise que les enfants des personnes dont l'acte de décès comporte les mentions précitées ont vocation au statut de pupille de la Nation, statut dont l'importance n'est pas à démontrer. Pourtant, la précision est redondante, puisque la disposition existe déjà dans notre droit (86). En effet, le statut de pupille de la Nation est octroyé aux enfants devenus orphelins à la suite d'attentats terroristes.

La lecture de cette nouvelle législation relative à la lutte contre le terrorisme laisse l'analyste dubitatif. Une fois de plus, le législateur a réagi. Une fois de plus, en cette matière sensible, il a recouru à la « méthode de l'addition » dans une énumération déjà bien longue, montrant, s'il en était besoin, que l'inventaire auquel il avait déjà été procédé était inadapté. Une fois de plus, le temporaire a été prorogé. Une fois de plus, notre droit a été alourdi d'un dispositif inutile puisque déjà prévu. Il est dangereux de croire que l'inflation législative tisse lentement un vrai Etat de droit. La multiplication des textes n'a jamais été un gage de respect des principes fondamentaux de la légalité des incriminations, des peines et de l'égalité des citoyens devant la loi. La critique est aisée, l'art est difficile. Le terrorisme est, décidément, « un phénomène (bien) difficile à appréhender juridiquement » (87).

Mots clés :

TERRORISME * Lutte contre le terrorisme * Réforme * Loi du 21 décembre 2012

(1) V. M.-H. Gozzi, Guide législatif pour l'incorporation et la mise en oeuvre des instruments universels contre le terrorisme, doc. off., ONUDC, 2006.

(2) V. l'action de l'Europe contre le terrorisme, www.europa.eu

(3) V. *infra*, notes 9 et 10.

(4) J.-L. Gillet, P. Chaudon et W. Mastor, Terrorisme et liberté, Constitutions 2012. 403 .

(5) A cet égard, la Cour européenne se « penche régulièrement sur cette sensible dialectique entre la lutte contre le terrorisme et la protection des droits de l'homme », N. Hervieu, La délicate articulation des engagements onusiens et européens au prisme de la lutte contre le terrorisme, *in* Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 21 sept. 2012. V. not., pour illustrer cette problématique : CEDH, gde ch., 12 sept. 2012, *Nada c/ Suisse*, n° 10593/08, www.hudoc.echr.coe.int

(6) J.-L. Gillet, P. Chaudon et W. Mastor, *op. cit.*, Constitutions 2012. 403.

(7) V. art. 45, al. 2, Const. 4 oct. 1958.

(8) JO 22 déc., p. 20281.

(9) La loi n° 86-1020 du 9 sept. 1986, clef de voûte de la législation antiterroriste, instaure un régime procédural dérogatoire au droit commun pour un certain nombre d'infractions limitativement énumérées commises « en relation avec une entreprise ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ».


(10) Le code pénal de 1992 (art. 421-1 et s. c. pén.) et la loi n° 96-647 du 22 juill. 1996 ont fait des actes de terrorisme des infractions autonomes. Dispositions de fond et règles de procédure ont été complétées par une dizaine de lois entre 1995 et 2011. V. M.-H. Gozzi, *Le terrorisme*, Ellipses, coll. Mise au point, 2003.

(11) Communiqué de presse, Conseil des ministres du 3 oct. 2012, www.gouvernement.fr

(12) Exposé des motifs, projet de loi n° 2012-1432 du 21 déc. 2012, NOR : INTX1232040L, dossiers législatifs, www.legifrance.gouv.fr

(13) Sept personnes ont trouvé la mort en mars 2012 sous les balles d'un tueur revendiquant son action au nom du *jihad* armé.

(14) Projet de loi adopté lors du conseil des ministres du 11 avr. 2012. Le projet visait, notamment, à sanctionner la provocation et l'apologie aux actes de terrorisme par un délit inscrit au code pénal et non plus dans la loi du 29 juill. 1881 sur la liberté de la presse, à instaurer un nouveau délit de consultation de manière habituelle et sans motif légitime des sites internet qui provoquent au terrorisme ou en font l'apologie, à intégrer une disposition sanctionnant le fait de se rendre, même seul et sans l'assistance d'un réseau, dans des camps d'endoctrinement et de formation aux armes à des fins terroristes et, enfin, faisait du chantage un acte de terrorisme lorsqu'il est réalisé par des personnes usant de promesses ou de pressions pour recruter dans un réseau terroriste.

(15) V. nos obs. au D. 2012. 2919 . Seule l'incrimination de la consultation habituelle de sites internet faisant l'apologie du terrorisme a été supprimée du projet.

(16) Etude d'impact, NOR : INTX1232040L, oct. 2012, dossiers législatifs, site préc.

(17) Travaux préparatoires : loi n° 2012-1432 - Sénat : projet de loi n° 6 (2012-2013), rapport de J. Mézard n° 35 (2012-2013), texte de la commission n° 36 (2012-2013) ; Assemblée nationale : projet de loi n° 297, rapport de M.-F. Bechtel, n° 409.

(18) V. E. Allain, *Sécurité et lutte contre le terrorisme* : publication de la loi, D. 2013. Actu. 14.

(19) Sénat : Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 170 (2012-2013), rapport de J. Mézard, au nom de la commission mixte paritaire, n° 191 (2012-2013), texte de la

commission n° 192 (2012-2013) ; Assemblée nationale : rapport de M.-F. Bechtel, au nom de la commission mixte paritaire, n° 478, discussion et adoption le 12 déc. 2012 (TA n° 64).

(20) Art. 9 de la loi. V., pour une analyse critique, Ligue des droits de l'Homme (LDH), Service juridique, 6 oct. 2012, www.ldh-france.org

(21) Art. 10 de la loi.

(22) Il s'agit d'habiliter le gouvernement à procéder par ordonnance afin d'intégrer dans les codes de la défense et de la sécurité intérieure les dispositions de la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif (JO 7 mars, p. 4200). V. art. 11 de la loi.

(23) V. art. 23 de la loi.

(24) Art. 4 de la loi.

(25) Un amendement permettant de créer un cadre distinct de la loi sur la presse pour l'incrimination autonome de la provocation directe ou de l'apologie du terrorisme a été soumis, sans succès.

(26) Pas de détention préventive possible (ce qui interdit en sus une mesure de contrôle judiciaire, puisque son inobservation serait privée de toute sanction, V. Crim. 16 juill. 1986, n° 86-91.103, Bull. crim. n° 235) et délai de prescription de trois mois.

(27) V. loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. L'expansion d'internet n'avait pas été anticipée par les lois de 1986 et 1992 qui avaient introduit ces infractions. V. rapport n° 409 de M.-F. Bechtel, *op. cit.*, p. 12.

(28) V. art. 6, 7 et 8 de la loi.

(29) Etude d'impact, *op. cit.*, p. 2.

(30) V. art. 706-16 et s. c. pr. pén.

(31) L'amendement était destiné à transposer une disposition de la décision-cadre 2002/475/JAI du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme (modifiée par la décision-cadre 2008/919/JAI du 28 nov. 2008). L'art. 3, § 2.1 e), prévoit que les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour réprimer comme acte de terrorisme le chantage réalisé en vue de commettre des actes de terrorisme.

(32) V. rapport de la commission mixte paritaire, *op. cit.*, p. 5.

(33) V. chap. II du titre I^{er} du livre III, « De l'extorsion », et plus particulièrement la section II, « Du chantage » (art. 312-10 à 312-12).

(34) La création d'un tel délit était une des mesures phares du projet de loi de l'ancien gouvernement. V. *supra*, note 14. V. égal. avis n° 11 du Conseil national du numérique, 4 avr. 2012, www.cnnumerique.fr

(35) V. pour un rappel de la jurisprudence constitutionnelle récente en la matière, J.-L. Gillet, P. Chaudon et W. Mastor, *op. cit.*, Constitutions 2012. 403.

(36) Allocution du président N. Sarkozy, 22 mars 2012.

(37) V. rapport de la commission mixte paritaire, *op.cit.*, p. 3.

(38) V. Etude d'impact, *op. cit.*, p. 35.

(39) V. M.-H. Gozzi, obs. préc., D. 2012. 2919.

(40) V. art. 113-6, al. 4, c. pén. V. Etude d'impact, *op. cit.*, p. 36.

(41) V. art. 113-9 c. pén.

(42) V. art. 113-6, al. 2.

(43) V. art. 113-8.

(44) V. Crim. 26 nov. 2008, n° 07-84.118, inédit, www.legifrance.gouv.fr

(45) V. rapport n° 35, préc.

(46) *Ibid.*

(47) V. Etude d'impact, *op. cit.*, p. 36.

(48) V. M.-H. Gozzi, Guide législatif, *op. cit.*, p. 70 s.

(49) V. art. 113-10 c. pén. Il s'agit de la falsification et de la contrefaçon du sceau de l'Etat, de pièces de monnaie, de billets de banque ou d'effets publics et de tout crime ou délit contre les agents ou les locaux diplomatiques ou consulaires français.

(50) V. art. 222-16-3 c. pén.

(51) V. art. 227-27-1.

(52) V. art. 436-3.

(53) Préc.

(54) Convention dite de Varsovie, STCE, n° 196.

(55) V. art. 6.

(56) Ce qui n'est pas requis par la Résolution 1373 (2001).

(57) V. art. 421-2-1 c. pén.

(58) Depuis 2002, treize filières d'acheminement au *jihad* ont été démantelées et leurs membres condamnés principalement sous ce chef d'infractions. V. rapport Mézard, *op. cit.*, p. 6.

(59) *Ibid.*

(60) Loi n° 2006-64, JO 24 janv., p. 1129.

(61) V. Etude d'impact, *op. cit.*, p. 8.


(62) Loi n° 2008-1245 du 1^{er} déc. 2008, JO 2 déc., p.18361.

(63) Art. 1^{er} de la loi.








(64) W. Mastor, *op. cit.*, Constitutions 2012. 403.











(65) Loi n° 93-992 du 10 août 1993, JO 11 août, p. 11303.

(66) Soit la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

(67) V. Déc. n° 93-323 DC du 5 août 1993 sur la loi relative aux contrôles et vérifications d'identité, AJDA 1993. 815 , note P. Wachsmann.

(68) V. LDH, préc.

(69) N° C-188/10, D. 2010. 1719, obs. S. Lavric , 1545, édito. F. Rome , 1640, chron. F. Donnat , 2524, obs. J. Roux , et 2012. 396, obs. K. Parrot  ; AJDA 2010. 1578, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat  ; AJ pénal 2010. 343, obs. J.-B. Perrier  ; RFDA

2010. 458, note P. Gaïa  ; Cah. Cons. const. 2010. 63, étude D. Simon et A. Rigaux  ; Constitutions 2010. 392, obs. A. Levade  , et 519, obs. A. Levade et E. Saulnier-Cassia  ; Rev. crit. DIP 2011. 1, étude D. Simon  ; RSC 2010. 709, chron. L. Idot  ; RTD civ. 2010. 499, obs. P. Deumier  ; RTD eur. 2010. 577, étude J. Dutheil de La Rochère  , 588, étude D. Sarmiento  , et 599, chron. L. Coutron .

(70) Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, JO 15 mars, p. 4582.

(71) N° 10-25.233, Bull. civ. I, n° 651  ; D. 2012. 1552, obs. G. Poissonnier .

(72) Pour un commentaire, V. O. Bachelet, Contrariété au droit de l'Union européenne des contrôles directs des titres de séjour et de circulation des étrangers, *in* Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, préc.

(73) V. ancien art. 9 de la loi n° 2006-64 du 23 janv. 2006 codifié à l'art. L. 222-1 du code de la sécurité intérieure, www.cnil.fr



(74) V. art. L. 611-3 à L. 611-5 CESEDA.

(75) Atteintes telles que définies à l'art. 410-1 c. pén. V. l'art. 33 de la LOPPSI 2, préc.

(76) Avis de la CNIL n° 2005-208 du 30 déc. 2005 sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme (loi du 23 janv. 2006).

(77) V. LDH, préc.

(78) V. art. L. 34-1-1 du code des postes et communications électroniques.

(79) V. Déc. n° 2005-532 DC du 19 janv. 2006, AJDA 2006. 172  , obs. S. Brondel ; D. 2006. 827  , obs. V. Ogier-Bernaud et C. Severino, et 2007. 1170, obs. C. Severino.

(80) Note de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur le projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, 15 déc. 2005, www.cncdh.fr

(81) V. notre article, co-écrit avec J.-P. Laborde, Les Nations unies et le droit des victimes du terrorisme, RID pén. 2005/3-4 (vol. 76). 275-298.

(82) V. pour une étude complète du régime d'indemnisation des victimes du terrorisme : M.-H. Gozzi, L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme, Lamy Droit de la responsabilité, étude n° 384, mai 2012.

(83) L'aide aux victimes du terrorisme est une priorité depuis le 11 septembre. En témoignent, notamment, les résolutions adoptées par les Conférences des ministres

européens de la justice (e.g. 23^e et 25^e conférences), l'adoption de la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes ou les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme.

(84) V. art. 12 de la loi du 21 déc. 2012 et le nouvel art. L. 492 *ter* c. pens. mil.

(85) Art. 2226 c. civ.

(86) V. art. L. 461 à L. 464 c. pens. mil. et la loi n° 90-86 du 23 janv. 1990 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé (art. 26) qui a étendu aux victimes du terrorisme le bénéfice des dispositions du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. Le statut de pupille de la Nation a pour effet, notamment, d'accorder des subventions d'entretien, d'études ou de vacances, d'exonérer des droits de scolarité ou encore de favoriser les prêts et aides divers. V. Etude n° 384 « L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme », préc.

(87) P. Chaudon, préc., Constitutions 2012. 403.