

Le 22 mai 2006

N° 760

-

RAPPORT  
SUR LE PROJET DE LOI N° 760  
SUR LE TERRORISME

(Rapporteur au nom de la Commission de Législation :  
Monsieur Thomas GIACCARDI)

Le projet de loi sur le terrorisme a été transmis au Conseil National le 5 mai 2003 et enregistré par le Secrétariat général sous le numéro 760. Il a été déposé à l'occasion de la séance publique du 20 juin 2003 et renvoyé devant la Commission de Législation. Par un courrier en date du 10 novembre 2004 adressé au Président du Conseil National, S.E. M. Patrick LECLERCQ, Ministre d'Etat, rappelait l'urgence attachée au vote de ce texte, « *qui correspond aux recommandations du GAFI* », et soulignait l'attention particulière qui sera portée à l'avancement du processus législatif en la matière par le Comité Moneyval. Dès le 3 décembre 2004, la Commission de Législation, toujours attentive aux souhaits émis par le Gouvernement, de surcroît lorsqu'ils sont dictés par des engagements de nature internationale, a procédé à la désignation de votre Rapporteur et achevé l'étude du projet de loi qui a conduit à l'approbation d'un premier rapport, transmis au Gouvernement Princier le 10 février 2005.

Le Gouvernement ayant fait connaître en avril 2005 ses observations sur certains amendements formulés par la Commission de Législation, celle-ci s'est à nouveau réunie à plusieurs reprises pour statuer sur les demandes du Gouvernement de modification du texte consolidé et lui a, par courrier en date du 5 octobre 2005, apporté ses réponses motivées concluant au maintien de la plupart des amendements formulés. Ce n'est que le 20 avril 2006, soit plus de six mois après l'envoi des réponses de la Commission, et après diverses relances de la part de cette dernière,

que le Gouvernement s'est à nouveau manifesté dans ce dossier, occasionnant ainsi un retard important dans le processus d'examen du texte dont le vote, prévu initialement pour la session d'automne 2005, avait déjà dû être décalé. Malgré ce délai de réponse très tardif, la Commission s'est néanmoins employée à faire diligence pour étudier rapidement les nouvelles observations du Gouvernement en vue de parvenir au vote du texte au cours de la présente session. Elle a ainsi tenu de nouvelles réunions complémentaires en mai 2006 qui ont abouti à l'adoption d'un nouveau rapport, le 22 mai 2006, dans la version dont il vous est donné lecture ce soir.

Les événements du 11 septembre 2001 et, plus récemment, ceux du 11 mars 2004 à Madrid ont, pour ne citer qu'eux, renforcé la prise de conscience par les populations de l'ampleur et de la permanence de la menace terroriste. Le phénomène terroriste, bien qu'il nécessite, pour être limité, sinon annihilé, des actions de prévention en amont, cette exigence étant d'ailleurs illustrée par l'élaboration, au niveau du Conseil de l'Europe, d'un projet de Convention Européenne sur la prévention du terrorisme, se devait d'être pris en compte par la loi. Si le droit pénal est par essence répressif, il n'en oublie pas pour autant la prévention, dès lors que les peines qu'il édicte présentent un caractère dissuasif vis-à-vis des auteurs potentiels d'infractions. Ainsi, la plupart des Etats se sont dotés d'une législation spécifique en matière d'actes de terrorisme. A son tour, la Principauté a souhaité modifier et compléter son arsenal législatif afin de mieux prendre en compte et réprimer la menace terroriste, d'où l'élaboration du présent projet de loi.

La démarche adoptée par ce dernier est double, dans la mesure où d'une part, il aggrave la répression d'infractions existantes lorsqu'elles ont un lien avec le terrorisme, notion qu'il définit par ailleurs, et où d'autre part, il introduit en droit positif de nouvelles infractions au regard de ce concept.

La Commission est d'ailleurs allée au-delà du présent projet de loi, ses Membres ayant souhaité voir les auteurs d'actes de terrorisme lourdement

sanctionnés. Ils ont donc, à cet effet, estimé opportun, au vu de la gravité des conséquences de ces actes sur l'Etat et la collectivité, de criminaliser, le cas échéant, les actes de terrorisme définis par le présent projet de loi, et d'assortir ces infractions criminelles, même si cela ne correspond pas à une pratique courante du Code pénal monégasque, d'une peine d'amende dont le montant maximum peut être porté au quintuple.

Après ce bref rappel d'ordre général, votre Rapporteur va s'attacher à rappeler les commentaires exprimés par la Commission à l'occasion de l'examen de ce projet de loi.

---

L'article premier n'a fait l'objet d'aucun commentaire.

---

L'article 2 introduit un Titre III nouveau dans le Code pénal, intitulé « Du terrorisme » et composé des articles 391-1 à 391-10.

Au sujet de l'article 391-1 nouveau du Code pénal, les Membres de la Commission ont estimé inopportun que la répression d'infractions telles que les attroupements soit aggravée au seul motif qu'on leur imputerait le grief d'une éventuelle menace aux structures politiques, économiques ou sociales de la Principauté de Monaco, de tout autre Etat ou d'une organisation internationale, sans même que leur commission ait entraîné un quelconque recours à l'intimidation ou à la terreur, ce que la structure du texte permet. Ils proposent donc d'étendre l'exigence de l'utilisation de l'intimidation ou de la terreur, attachée seulement au trouble grave à l'ordre public visé par le second tiret, à la menace des structures économiques ou sociales, à l'atteinte et à la destruction des entités précitées, auxquelles le premier tiret fait référence.

Au chiffre 3°), la Commission a estimé souhaitable d'intégrer, au titre des crimes et délits contre la paix publique susceptibles de constituer des actes de terrorisme s'ils répondent aux conditions prévues par cet article, et aux côtés du blanchiment du produit d'une infraction, le délit d'initié, introduit en droit monégasque par la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997, qui, comme lui, constitue une infraction de nature financière.

Elle a donc introduit au chiffre 3°) *in fine* un nouveau tiret mentionnant les « infractions boursières visées à l'article 26-1 de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997 relative à la gestion de portefeuilles et aux activités boursières ou assimilées », afin de viser précisément les diverses infractions constitutives du délit d'initié.

Enfin, la Commission a remarqué que le chiffre 5°), qui vise les crimes et les délits contre les propriétés, étend son champ d'application aux atteintes aux systèmes d'informations incriminées par les articles 389-1 à 389-8. Or, ces articles ne seront introduits dans le Code pénal que lors du vote du projet de loi concernant les délits relatifs aux systèmes d'informations. Elle préfère par conséquent supprimer purement et simplement ce renvoi à des infractions n'existant pas, à ce jour, dans l'arsenal législatif monégasque, quitte à les réintroduire par la suite lorsque le projet de loi relatif à la fraude informatique aura été déposé sur le Bureau de notre Assemblée et adopté.

En conséquence de l'ensemble de ces observations, l'article pourrait être modifié comme suit :

Article 391-1 : « *Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement commises en relation avec une entreprise individuelle ou collective, dirigée soit contre la Principauté de Monaco ~~ou~~, soit contre tout autre Etat, ~~soit~~ ou contre une organisation internationale, et sont de nature, par l'intimidation ou la terreur, :*

- soit à menacer leurs structures politiques, économiques ou sociales, à leur porter atteinte ou à les détruire ;
- soit à troubler gravement l'ordre public ~~par l'intimidation ou la terreur,~~

les infractions suivantes :

1°) Les attentats contre la sûreté intérieure de l'Etat, visés aux articles 56, 57 et 61 ;

2°) Les crimes tendant à troubler l'Etat, visés aux articles 65, 66, 68 et 69 ;

3°) Les crimes et délits contre la paix publique relatifs :

- aux attroupements et rebellions, visés aux articles 145, 146, 152 à 155, et 161 ;
- aux violences envers les dépositaires de la puissance publique, de l'autorité et de la force publique, visées aux articles 166 et 167 ;
- aux atteintes à la sûreté de la circulation sur les chemins de fer, visées aux articles 191 à 193 ;
- aux destructions ou dégradations relatives aux lignes téléphoniques, télégraphiques et aux télécommunications, visées aux articles 198 à 200, ainsi qu'aux attaques contre les personnes prévues à l'article 201 ;
- aux associations de malfaiteurs, visées aux articles 209 à 211 ;
- au blanchiment du produit d'une infraction, visé aux articles 218 à 218-3 ;
- aux infractions boursières visées à l'article 26-1 de la loi n° 1.194 du 9 juillet 1997 relative à la gestion de portefeuilles et aux activités boursières ou assimilées ;

4°) Les crimes et délits contre les personnes et les propriétés relatifs :

- aux homicides volontaires, visés aux articles 220 à 223 et 226 à 228 ;
- aux menaces, visées aux articles 230 à 232 ;

- *aux coups et blessures volontaires, visés aux articles 236 à 238 et 240 à 249 ;*
- *aux attentats aux mœurs, visés aux articles 261 à 263, 265 et 266 ;*
- *aux arrestations illégales et séquestrations, visées aux articles 275 à 278 ;*

5°) *Les crimes et délits contre les propriétés concernant :*

- *les vols, visés aux articles 309 à 316, et 325 ;*
- *l'extorsion et le chantage, visés à l'article 323 ;*
- *le recel, visé aux articles 339 et 340 ;*
- *les incendies, destructions, dégradations et dommages visés aux articles 369 à 377, 380 à 382, 385, 386 et 389 ;*
- *~~les atteintes aux systèmes d'informations, visées aux articles 389-1 à 389-8~~ ».*

---

Afin de tenir compte du souci exprimé par les Membres de la Commission de voir les auteurs d'actes de terrorisme lourdement sanctionnés, l'article 391-2, qui prévoit les aggravations de peines, a été amendé au chiffre 3°) afin que la peine d'amende envisagée par le dispositif puisse être quintuplée.

Le chiffre 3°) de l'article 391-2 se lirait donc comme suit :

*« 3°) Si elle est punie d'une peine d'emprisonnement correctionnel, le maximum de la peine d'emprisonnement est porté au double et la peine d'amende peut être ~~doublée~~ quintuplée ».*

---

Toujours dans le même esprit de répression plus efficace et plus dissuasive des auteurs d'actes de terrorisme, la Commission a amendé les articles 391-3, 391-4 et 391-5 afin de prévoir, aux côtés des peines de réclusion criminelle prévues par le

texte initial, la peine d'amende visée au chiffre 4 de l'article 26 dont le maximum peut être porté au quintuple.

Il en résulte que le dernier alinéa de l'article 391-3 se lirait comme suit :

*« Les auteurs de ces actes terroristes sont punis de la réclusion criminelle de dix à vingt ans et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 dont le maximum peut être porté au quintuple. »*

La rédaction des deux derniers alinéas de l'article 391-4 serait la suivante :

*« Les auteurs de cet acte terroriste sont punis de la réclusion criminelle de dix à vingt ans et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 dont le maximum peut être porté au quintuple.*

*Lorsque cet acte a entraîné la mort d'une ou plusieurs personnes, les auteurs sont punis de la réclusion criminelle à perpétuité et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 dont le maximum peut être porté au quintuple. »*

Il en est de même pour le dernier alinéa de l'article 391-5 qui se lirait comme suit :

*« Cet acte est passible de la réclusion criminelle à perpétuité et de la peine d'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 dont le maximum peut être porté au quintuple. »*

---

Le premier alinéa de l'article 391-6 incrimine le fait de fournir à l'auteur ou au complice d'un acte de terrorisme un logement, un lieu de retraite, des subsides, des moyens d'existence ou tout autre moyen de se soustraire aux recherches ou à l'arrestation.

La Commission s'est longuement interrogée sur l'opportunité de supprimer cette infraction dans la mesure où, l'élément intentionnel étant souvent présumé par les tribunaux, les personnes mises en cause pourraient se trouver dans l'impossibilité de rapporter la preuve de l'ignorance dans laquelle elles étaient de l'implication dans des activités terroristes de la personne à qui elles auraient fourni une assistance. Elle a néanmoins jugé préférable, après débat et suivant l'avis du Gouvernement, de maintenir cette infraction afin d'éviter l'impunité des personnes qui fourniraient quant à elles, en toute connaissance de cause, une assistance matérielle à l'auteur ou au complice d'un acte de terrorisme. Suivant la logique du Gouvernement Princier de permettre, par le présent projet de loi, une répression efficace et dissuasive du terrorisme, la Commission a estimé que l'infraction de recel de malfaiteurs terroristes devait relever de l'échelle des peines criminelles.

Elle propose donc de remplacer la peine correctionnelle, envisagée dans le texte, par une peine de réclusion criminelle, tout en conservant, pour les raisons déjà explicitées, la peine d'amende prévue par le texte initial.

Les Membres de la Commission ont également estimé opportun d'introduire une incrimination spécifique réprimant l'association de malfaiteurs terroristes, étant entendu qu'elle présente, par rapport à l'infraction existante d'association de malfaiteurs de droit commun, un intérêt particulier à la matière du terrorisme, justifiant qu'elle soit réprimée plus lourdement. La Commission n'a pas retenu la proposition du Gouvernement de voir assortir cette infraction d'une peine correctionnelle mais a suggéré de l'harmoniser avec le reste des infractions en lui conférant une nature criminelle.

L'article 391-6 se lirait comme suit :

Article 391-6 : « *Constitue un acte de terrorisme, lorsqu'il remplit les conditions définies à l'article 391-1, le fait de fournir à l'auteur ou au complice d'un*

*acte de terrorisme défini aux articles 391-1 à 391-7 §, un logement, un lieu de retraite, des subsides, des moyens d'existence ou tout autre moyen de se soustraire aux recherches ou à l'arrestation.*

*Les auteurs des actes de terrorisme définis au précédent alinéa sont punis de cinq à dix ans ~~d'emprisonnement~~ de réclusion criminelle et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 dont le maximum peut être porté au quintuple.*

*Ne peuvent être poursuivis :*

*1°) Les parents en ligne directe et leur conjoint, ainsi que les frères et sœurs et leur conjoint, de l'auteur ou du complice de l'acte de terrorisme ;*

*2°) Le conjoint de cet auteur ou du complice.*

*Constitue également un acte de terrorisme le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précités.*

*Les auteurs des actes de terrorisme définis au précédent alinéa sont punis de dix à vingt ans de réclusion criminelle et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 dont le maximum peut être porté au quintuple.»*

---

De même, la Commission de Législation estime qu'il convient de réprimer explicitement dans la loi le financement conscient d'une entreprise terroriste.

Si la Commission a bien conscience que le financement du terrorisme fait d'ores et déjà l'objet de dispositions répressives par l'effet de l'Ordonnance Souveraine n° 15.320 du 8 avril 2002, il lui apparaît en effet indispensable de

reprendre, dans la loi, les infractions prévues par ladite Ordonnance Souveraine. Par souci de cohérence, la peine de cinq à dix ans de réclusion criminelle édictée par ladite Ordonnance serait complétée de la peine d'amende sanctionnant les autres infractions prévues au présent projet de loi.

L'article 391-7 nouveau se lirait comme suit :

Article 391-7 : « Constituent des actes de terrorisme les infractions prévues par l'Ordonnance Souveraine n° 15.320 du 8 avril 2002 sur la répression du financement du terrorisme.

Les auteurs de ces actes sont punis de cinq à dix ans de réclusion criminelle et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 dont le maximum peut être porté au quintuple. »

L'article 391-7 initial deviendrait l'article 391-8, la numérotation des articles subséquents s'en trouvant par conséquent décalée.

---

Le dernier alinéa de l'article 391-7 du projet de loi initial, devenu l'article 391-8, est également modifié comme suit :

« Les auteurs de ces actes sont punis de la réclusion criminelle à perpétuité et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26 dont le maximum peut être porté au quintuple. »

---

Au sujet de l'article 391-9, les Membres de la Commission ont tout d'abord relevé que les termes du premier alinéa ne permettent pas de déterminer si l'exonération de la responsabilité pénale qu'encourent toutes les autres personnes morales concerne l'Etat, la Commune et les établissements publics monégasques ou

bien tout Etat, toute Commune et tout établissement public. Ils suggèrent d'opter pour la première solution et d'explicitier ce choix en le traduisant dans la rédaction de l'article.

D'autre part, ils ont observé qu'il convenait de tenir compte du changement de numérotation des articles du présent projet engendré par l'insertion en son sein d'un article 391-7 nouveau et que la référence du même alinéa à cette disposition méritait d'être remplacée par un renvoi à l'article 391-8.

En outre, la Commission a considéré que le doublement de la peine d'amende prévue au chiffre 4 du Code pénal édicté par le deuxième alinéa, même s'il a pour effet d'en porter le montant maximal à 180.000 euros, n'est pas suffisamment dissuasif et qu'il conviendrait donc d'y substituer une peine d'amende égale au quintuple de celle applicable, du chef de l'infraction concernée, aux personnes physiques.

Il résulte de l'ensemble de ces remarques que l'article serait rédigé comme suit :

*Article 391-9 : « Toute personne morale, à l'exclusion de l'Etat de Monaco, de la Commune de Monaco ou des établissements publics monégasques, est pénalement responsable des infractions de terrorisme incriminées aux articles 391-1 à 391-7 § commises pour son compte par un de ses représentants ou un de ses organes, sans préjudice de la responsabilité pénale des personnes physiques qui ont commis lesdites infractions.*

*La peine encourue par la personne morale du fait de ces infractions est la peine d'amende prévue ~~au chiffre 4 de l'article 26~~ pour les personnes physiques portée au double quintuple.*

*En outre, le Ministre d'Etat peut par arrêté prononcer le retrait de toute autorisation administrative préalablement accordée ».*

---

La Commission s'est étonnée que la confiscation des biens appartenant à la personne morale coupable d'actes de terrorisme n'ait pas été prévue par le présent projet au titre des sanctions pouvant être prononcées contre elle et propose de réparer cet oubli par l'insertion d'un article 391-10 nouveau ainsi rédigé :

Article 391-10 : « Les personnes physiques ou morales reconnues coupables d'actes de terrorisme encourent également la peine complémentaire de confiscation de tout ou partie de leurs biens quelle qu'en soit la nature, meuble ou immeuble, divis ou indivis. ».

Les articles 391-9 et 391-10 initiaux deviendraient respectivement les articles 391-11 et 391-12.

---

L'article 391-12 explicite l'excuse légale des repentis en énonçant que la peine privative de liberté encourue par l'auteur ou le complice d'un acte de terrorisme est réduite de moitié si celui-ci, ayant averti les autorités administratives ou judiciaires, a permis de faire cesser les agissements incriminés et d'identifier, le cas échéant, les autres coupables. La Commission juge inutile la précision apportée par le troisième alinéa, qui dispose que la peine d'amende encourue par cette personne n'est pas prononcée, et suggère de supprimer cette dernière disposition.

---

Les Membres de la Commission ont estimé opportun d'envisager dans un article 3 nouveau l'indemnisation des victimes - ou de leurs ayants droits - d'actes de terrorisme commis sur le territoire de la Principauté ainsi que l'indemnisation des personnes de nationalité monégasque victimes de ces mêmes actes à l'étranger.

Cette indemnisation serait assurée directement par l'Etat, au même titre qu'elle est, dans d'autre pays, assurée par un fonds spécial d'indemnisation garantissant aux victimes, dans ces circonstances particulièrement tragiques et traumatisantes, la réparation de leur préjudice même lorsque les auteurs des faits ne sont pas solvables ou lorsqu'ils ne sont pas appréhendés. La Commission a par ailleurs considéré qu'il revenait naturellement à l'Etat d'indemniser les victimes de ces actes atroces dirigés en premier lieu contre l'Etat et la collectivité.

Il appartiendra au Gouvernement de fixer, par la voie réglementaire, les modalités de cette indemnisation. Bien entendu, celle-ci serait versée sans préjudice de l'action récursoire de l'Etat à l'encontre des auteurs des faits.

L'article 3 nouveau se lirait donc comme suit :

Article 3 : « Les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire de la Principauté ou leurs ayants droits et les personnes de nationalité monégasque victimes de ces mêmes actes à l'étranger sont indemnisées par l'Etat.

L'Etat est subrogé dans les droits que possède la victime contre la personne responsable du dommage. »

---

D'une manière générale, la Commission de Législation a estimé qu'il n'y avait pas lieu de prévoir de peines complémentaires aboutissant à la dégradation civique, dès lors que cette dernière est automatique aux termes de l'article 16 du Code pénal en cas de condamnation à une peine de réclusion.

---

En conclusion, dans la mesure où il considère que le texte proposé instaure une nécessaire prise en compte par le droit répressif monégasque au niveau législatif du phénomène terroriste, votre Rapporteur vous invite à voter en faveur de ce projet de loi tel qu'amendé.