



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5344

Projet de loi portant approbation du Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Strasbourg, le 15 mai 2003

Date de dépôt : 04-06-2004

Date de l'avis du Conseil d'État : 28-09-2004

Auteur(s) : Madame Lydie Polfer, Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
04-06-2004	Déposé	5344/00	<u>3</u>
28-09-2004	Avis du Conseil d'Etat (28.9.2004)	5344/01	<u>24</u>
27-10-2004	Rapport de commission(s) : Commission juridique Rapporteur(s) :	5344/02	<u>29</u>
17-12-2004	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (17-12-2004) Evacué par dispense du second vote (17-12-2004)	5344/03	<u>42</u>
31-12-2004	Publié au Mémorial A n°215 en page 3916	5344	<u>45</u>

5344/00

N° 5344

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole portant amendement à la
Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à
Strasbourg, le 15 mai 2003

* * *

*(Dépôt: le 4.6.2004)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (27.5.2004)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs.....	2
4) Commentaire des articles du Protocole	4
5) Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (15.5.2003).....	13

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant approbation du Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Strasbourg, le 15 mai 2003.

Palais de Luxembourg, le 27 mai 2004

*Le Ministre des Affaires Etrangères
et du Commerce Extérieur,*

Lydie POLFER

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Article unique.— Est approuvé le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Strasbourg, le 15 mai 2003.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi vise à approuver le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme ouvert à la signature à Strasbourg le 15 mai 2003¹ (ci-après „le Protocole“). La Convention en question a été signée à Strasbourg le 27 janvier 1977 (ci-après „la Convention“) et approuvée au Grand-Duché de Luxembourg par une loi du 13 mai 1981².

Suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait décidé, lors de sa 109^{ème} session du 8 novembre 2001, de créer un groupe de travail multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme (GMT) qui a été chargé, entre autres, de revoir le fonctionnement et d'examiner la possibilité et la nécessité de mettre à jour les instruments internationaux existants au sein du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme, et en particulier la Convention de 1977 en vue de son ouverture éventuelle à des Etats non membres.

Sur base du mandat conféré par le Comité des Ministres, le GMT a tenu six réunions de décembre 2001 à décembre 2002 et le texte du Protocole a été finalisé lors de la dernière réunion du GMT du 11 au 13 décembre 2002. Lors de la 828^{ème} réunion des Délégués des Ministres du 13 février 2003, il a été décidé d'approuver le texte et de l'ouvrir à la signature.

Le Protocole a été signé par le Grand-Duché de Luxembourg en date du 11 juin 2003.

Préalablement au commentaire proprement dit des articles du Protocole, il importe toutefois, pour une meilleure compréhension de l'ensemble du projet de loi, de consacrer quelques explications à la structure particulière de la Convention qui n'est pas remise en cause par le Protocole.

La Convention est en effet particulière dans la mesure où elle ne suit pas le modèle classique des conventions internationales en matière pénale³, mais vise à faciliter l'exécution des conventions internationales conclues dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en abordant la question délicate du rapport entre des infractions particulièrement graves et odieuses et la possibilité de considérer ces infractions comme des infractions politiques pour refuser une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire.

Au début des années 1970, il a en effet été constaté qu'au niveau mondial, maintes demandes d'extradition ou d'entraide judiciaire n'ont pu aboutir parce que des infractions graves ont été considérées, par l'Etat requérant, comme infractions terroristes tandis que l'Etat requis les considérait comme infractions politiques. Les demandes d'entraide judiciaire ou d'extradition ont ainsi été refusées sur base de la clause dite „politique“⁴, clause généralement prévue par les conventions internationales comme exception à l'obligation d'accorder l'entraide judiciaire ou l'extradition.⁵

Afin de pouvoir lutter plus efficacement contre le terrorisme, les Etats membres du Conseil de l'Europe avaient donc décidé de créer un instrument international afin de „dépolitiser“ les questions d'extradition et d'entraide judiciaire en la matière; l'idée de principe était que les infractions terroristes établies par les Etats sur base des conventions internationales visées à l'article 1er de la Convention ne

1 Série des Traités Européens numéro 190.

2 Loi du 13 mai 1981 portant approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, signée à Strasbourg, le 27 janvier 1977, loi qui a été publiée au Mémorial A de l'année 1981, page 760.

3 A savoir incriminer des comportements que les Etats contractants s'engagent à ériger en infraction pénale en droit interne, prévoir des dispositions propres relatives à l'extradition, à l'entraide judiciaire, etc.

4 Il s'agit en fait d'une clause ayant figuré dans quasi toutes les conventions internationales depuis le 19^{ème} siècle et qui a été basée sur des considérations pratiques (absence de dangerosité de l'auteur présumé sur le territoire de l'Etat requis) et de principe (risque de détournement de la procédure d'extradition à des fins politiques); voir en ce sens l'ouvrage „Le terrorisme“ de Jean-François GAYRAUD et David SENAT, paru aux éditions PUF, 2002, page 92.

5 La justification qui, de nos jours, est en général à la base de ce problème peut être résumée par la phrase désormais consacrée suivant laquelle „*One man's terrorist is another man's freedom fighter.*“; voir en ce sens l'ouvrage de M. P. J. van KRIEKEN, „*Terrorism and the International Legal Order*“, La Haye, 2002.

pouvaient plus être considérées comme des infractions „politiques“⁶ pour refuser une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire⁷.

Cet instrument international est devenu par la suite la Convention de 1977, amendé par le Protocole faisant l'objet du présent projet de loi.

De façon générale, le Protocole amende la Convention quant aux caractéristiques suivantes:

1. La liste des conventions internationales prévue à l'article 1er de la Convention, dont les infractions sont „dépolitisées“, a été considérablement allongée pour englober actuellement toutes les Conventions et Protocoles pertinents des Nations Unies concernant la lutte contre le terrorisme; de même, les dispositions relatives aux infractions annexes aux infractions terroristes ont été mises à jour en tenant compte des initiatives les plus récentes prises dans le cadre des Nations Unies (articles 1 et 2 du Protocole et de la Convention amendée).
2. Une procédure d'amendement simplifiée sera instaurée, permettant d'ajouter à l'avenir de nouvelles infractions à la liste prévue à l'article 1er de la Convention (article 13 du Protocole). De même, une procédure d'amendement général, permettant aux révisions futures de ne pas nécessairement prendre la forme d'un protocole d'amendement, a également été élaborée (articles 9 du Protocole et 13 de la Convention amendée).
3. Les conditions permettant de formuler une réserve par rapport à la Convention, c.-à-d. d'exclure l'application de la Convention pour une ou plusieurs infractions prévues aux Conventions des Nations Unies visées à l'article 1er de la Convention, ont été renforcées (article 12 du Protocole).
A noter encore que le Luxembourg n'avait jamais fait usage de la faculté offerte par l'article 13 (article 16 nouveau) de la Convention, à savoir de se réserver le droit de continuer à considérer des infractions prévues par les conventions internationales visées à l'article 1er de la Convention comme infractions politiques.
4. La Convention sera dorénavant ouverte aux Etats ayant le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres peut aussi décider, au cas par cas, d'inviter d'autres Etats à adhérer à la Convention (article 14 de la Convention amendée).
5. Les mécanismes relatifs au suivi de la mise en œuvre de la Convention seront renforcés, notamment en conférant des attributions supplémentaires au Comité européen pour les problèmes criminels („CDPC“) (article 6 du Protocole), ainsi qu'en créant une Conférence des Etats contractants contre le terrorisme („COSTER“) (articles 13 du Protocole et 17 de la Convention amendée).

A noter encore que la Convention, même telle qu'amendée par le Protocole, sera sous peu remplacée par un mécanisme autrement plus ambitieux entre les Etats signataires de la Convention qui sont également Etats membres de l'Union européenne.

En effet, si l'article 5 de la Convention relative à l'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne, signée à Dublin le 27 septembre 1996⁸, avait déjà considérablement réduit entre les Etats membres la possibilité de ne pas extraditer une personne au motif que la demande d'extradition serait basée sur des motifs politiques, le mandat d'arrêt européen⁹ réalise entre les Etats membres de l'Union européenne une avancée encore plus importante en la matière.

L'article 31 de cette décision-cadre dispose en effet qu'elle remplacera, entre les Etats membres, plusieurs conventions internationales en matière d'extradition, dont notamment la Convention de 1977 et la Convention du 27 septembre 1996 susmentionnée.

Entre Etats membres de l'Union européenne, il n'y aura donc dorénavant plus moyen de considérer des infractions pénales comme étant des „infractions politiques“; la possibilité de refuser la remise d'une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen n'existe plus que si *in concreto*, c.-à-d. dans un cas particulier, il y a des raisons de croire, sur base d'éléments objectifs, que le mandat a été émis dans le but de poursuivre ou de punir une personne en raison, notamment, de ses opinions politiques¹⁰. Or, il s'agit là

6 Voir l'article 1er du texte initial de la Convention de 1977.

7 Voir les articles 2 et 8 du texte initial de la Convention de 1977.

8 Convention approuvée au Luxembourg, ensemble avec trois autres Conventions internationales relatives à l'extradition, par une loi du 20 juin 2001 publiée au Mémorial A No 78 du 13 juillet 2001.

9 Il s'agit plus exactement de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, publiée au JOCE du 18 juillet 2002, No L190, pages 1 et suivantes.

10 Voir le „considérant“ No 12 de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen.

d'un mécanisme juridique qui est autrement plus difficile à mettre en œuvre par l'Etat requis que de désigner, *in abstracto*, des infractions pénales comme infractions politiques et de refuser ensuite toute demande d'extradition sur base de ce motif.

Finalement, il y a encore lieu de relever qu'au moment de la rédaction du présent projet de loi, le Protocole a été signé par 36 Etats membres du Conseil de l'Europe et ratifié par 2 Etats membres. Il n'est pas encore entré en vigueur alors que, conformément à l'article 18 du Protocole, il n'a pas encore été ratifié par tous les Etats étant Parties à la Convention¹¹.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROTOCOLE

Ad article 1er du Protocole:

Le paragraphe 1er de cet article complète la liste des conventions internationales figurant à l'article 1er de la Convention. Pour les infractions prévues par les textes de ces conventions, il ne sera donc plus possible, sous réserve de l'application de l'article 16 nouveau, de refuser une demande d'extradition au motif que l'infraction étant à la base de la demande serait une infraction „politique“.

Si l'article 1er de la Convention prévoyait initialement deux conventions, il en prévoit actuellement 10: les neuf premières conventions¹² sont en fait celles visées à l'annexe de la Convention internationale des Nations Unies pour la répression du financement du terrorisme, ouverte à la signature à New York en date du 10 janvier 2000¹³; tandis que la 10ème convention y prévue¹⁴ est cette convention même.

Il convient de souligner dans ce contexte que parmi les neuf premières conventions visées à l'article 1er tel qu'amendé, le Luxembourg, à la date du 21 avril 2004, en a ratifié six¹⁵, tandis que les trois conventions restantes n'ont été ni signées, ni ratifiées¹⁶.

Les alinéas c, d et e de l'article 1er initial ont pu être supprimés, alors que les hypothèses y visées sont couvertes par les conventions ajoutées aux alinéas précédents.

Le paragraphe 2 nouveau de cet article reprend la substance de l'article 1er litt. f du texte initial de l'article 1er, tout en le rendant plus explicite et détaillé.

Il s'agit en fait d'inclure dans le champ d'application de la Convention, par ce paragraphe 2, également les infractions connexes aux infractions principales citées au paragraphe 1, incluant la tentative de commettre une de ces infractions, la participation en tant que coauteur ou complice à sa perpétration ou

11 Suivant les informations recueillies sur le site internet suivant du Conseil de l'Europe, consulté le 8 mars 2004: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/CadreListeTraites.htm>

12 Voir l'article 1er, paragraphe 1, litt. a. à i., tel qu'amendé.

13 Cette convention a été approuvée au Luxembourg par la loi du 12 août 2003 portant 1) répression du terrorisme et de son financement et 2) approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ouverte à la signature à New York en date du 10 janvier 2000, loi publiée au Mémorial A No 137 du 15 septembre 2003.

14 Voir l'article 1er, paragraphe 1, litt j, tel qu'amendé.

15 1) la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, faite à La Haye le 16 décembre 1970,
 2) la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal le 23 septembre 1971,
 3) la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979 et
 4) la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 3 mars 1980,
 5) le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 24 février 1988,
 6) la Convention Internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 décembre 1997.

16 7) la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques ouverte à la signature à New York, le 14 décembre 1973,
 8) la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime, signée à Rome le 10 mars 1988 et
 9) le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, faite à Rome, le 19 mars 1988.

à la tentative de perpétration, et l'organisation ou le fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une de ces infractions.

Des dispositions du même ordre figurent d'ailleurs dans plusieurs autres instruments internationaux, dont les plus récents sont la Convention internationale du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (article 2 paragraphe 3 de cette Convention), et la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme (article 2, paragraphe 5 de cette Convention).

Ad article 2 du Protocole:

Cet article modifie le paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention qui, lui, donne aux Parties contractantes la possibilité de ne pas considérer comme „politiques“ certaines infractions graves qui, sans être comprises dans le champ d'application de la règle obligatoire énoncée à l'article 1er, comportent un acte de violence dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté d'une personne. Cette possibilité déroge au principe traditionnel selon lequel le refus d'extradition est obligatoire en matière politique.

Par ailleurs, cet article vise encore à compléter l'article 2 de la Convention en remplaçant le paragraphe 3 initial par des dispositions identiques à celles des litt. a. à c. du paragraphe 2 de l'article 1er de la Convention tel qu'amendé.

Ad article 3 du Protocole:

Cet article vise à remanier l'article 4 de la Convention qui est une disposition importante alors qu'elle a modifié tous les accords et conventions d'extradition existants entre les Etats contractants dans la mesure où ils étaient incompatibles avec la Convention.

Le Protocole maintient ce principe, en en faisant le paragraphe 1er de cet article, et y ajoute encore l'obligation pour les Etats de respecter les principes de la Convention lors de la conclusion future de conventions d'extradition entre eux.

L'article 3 du Protocole complète encore l'article 4 de la Convention par un paragraphe 2 nouveau qui concerne les Etats contractants qui subordonnent l'extradition à l'existence d'un traité y afférent.

Sur base de ce paragraphe 2 nouveau, les Etats en question, lorsqu'ils sont saisis d'une demande d'extradition par un autre Etat contractant auxquels ils ne sont pas liés par un traité d'extradition, auront la possibilité de considérer la Convention comme étant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne les infractions prévues aux articles 1 ou 2. Une telle décision reste à la discrétion de l'Etat requis.

Cette disposition est tirée d'autres instruments internationaux dont les plus récents sont la Convention internationale du 15 décembre 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (article 9 paragraphe 2 de cette Convention) et la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme (article 11 paragraphe 2 de cette Convention).

Ad article 4 du Protocole:

Cet article modifie l'article 5 de la Convention.

Le texte initial de l'article 5 est maintenu et devient le paragraphe 1er de cet article.

Pour le surplus, l'article 5 est complété par deux paragraphes nouveaux, afin d'assurer que la Convention, telle qu'amendée, reste conforme aux exigences de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales tels qu'ils sont énoncés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Ces deux paragraphes nouveaux reconnaissent de manière explicite la possibilité, pour un Etat contractant, de refuser l'extradition lorsque la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la torture (paragraphe 2) ou, dans certaines circonstances, lorsque la personne concernée risque d'être exposée à la peine de mort ou à la réclusion à perpétuité sans possibilité de remise de peine (paragraphe 3). Même si ces motifs de refus existent déjà, indépendamment de la Convention, dans d'autres instruments internationaux¹⁷, il a été estimé nécessaire de les énoncer de

¹⁷ Ainsi, la possibilité de refuser l'extradition là où il y a un risque d'être condamné à la peine de mort est prévue à l'article 11 de la Convention européenne d'extradition.

manière explicite dans la Convention de 1977 afin de souligner la nécessité de concilier une lutte efficace contre le terrorisme avec le respect des droits fondamentaux.

Ad article 5 du Protocole:

Cet article introduit dans la Convention un article 9 nouveau qui dispose que les Etats contractants peuvent conclure entre eux des accords bilatéraux et multilatéraux complétant les dispositions de la Convention ou facilitant l'application des principes qu'elle contient.

Cette disposition n'impose pas une obligation aux Etats Parties, mais leur rappelle la possibilité qui leur est offerte de favoriser la réalisation des objectifs de la Convention.

Ad article 6 du Protocole:

Cet article du Protocole modifie les dispositions de l'article 9 de la Convention qui en est devenu l'article 10, suite à l'insertion d'un article 9 nouveau.

L'article 6 du Protocole vise à compléter et à développer les deux attributions que le texte initial de la Convention conférait au CDPC¹⁸: être tenu informé de l'application de la Convention et faciliter autant que de besoin le règlement amiable de toute difficulté à laquelle l'exécution de la Convention donnerait lieu.

Suivant la teneur de l'article 10 nouveau, le CDPC a une compétence générale concernant le suivi de l'application de la Convention. Ce texte s'inspire des précédents établis dans d'autres conventions européennes en matière pénale¹⁹.

L'obligation de faire rapport énoncée à l'article 10 vise à tenir le CDPC informé des éventuelles difficultés d'interprétation et d'application de la Convention, afin qu'il puisse faciliter les règlements amiables et proposer les amendements à la Convention qui se révéleraient nécessaires.

Par ailleurs, le texte prévoit une série de tâches additionnelles que le CDPC peut exécuter en relation avec la Convention, à savoir:

- faire des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'application de la Convention;
- adresser des recommandations au Comité des Ministres relatives aux propositions d'amendement à la Convention, et donner son avis sur toute proposition d'amendement à la Convention présentée par un Etat contractant conformément aux articles 12 et 13;
- exprimer, à la demande d'un Etat contractant, un avis sur toute question relative à l'application de la Convention;
- adresser des recommandations au Comité des Ministres relatives à l'invitation d'Etats non membres du Conseil de l'Europe à adhérer à la Convention conformément au paragraphe 3 de l'article 14, et
- soumettre chaque année au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un rapport sur la mise en œuvre de cet article aux fins de l'application de la Convention.

Toutefois, nonobstant ces tâches supplémentaires, le CDPC continue de remplir une fonction générale de suivi de la Convention, sans préjudice d'une compétence de suivi plus spécifique, concernant certaines dispositions de la Convention, attribuée à un autre organe établi par l'article 13 du Protocole – qui introduit un article 17 nouveau – à savoir la Conférence des Etats contractants contre le terrorisme, appelé „COSTER”²⁰.

Le CDPC et le COSTER sont tous deux invités à contribuer à l'efficacité de la Convention de 1977, chacun à sa façon et selon son propre statut: le CDPC comme comité gouvernemental d'experts chargé, sous l'autorité du Comité des Ministres, de la mise en œuvre et du suivi de la coopération internationale en matière pénale, et le COSTER comme comité conventionnel spécifiquement mis en place aux fins de la présente Convention.

18 Le „CDPC” étant le Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe.

19 On peut citer à cet égard l'article 28 de la Convention européenne pour la répression des infractions routières, l'article 65 de la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, l'article 44 de la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives, ou encore l'article 7 du Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition.

20 Voir ci-dessous le commentaire relatif à l'article 13 du Protocole.

Ad article 7 du Protocole:

Cet article modifie les dispositions de l'article 10 du texte initial de la Convention, devenu l'article 11.

L'article 11 prévoit le règlement des différends concernant l'interprétation ou l'application de la Convention par la voie d'arbitrage lorsque ces différends n'ont pas pu être réglés grâce à l'intervention du CDPC conformément à l'article 10 litt. e nouveau, ou grâce à la négociation.

A cette fin, l'article 11 nouveau de la Convention prévoit la création d'un tribunal arbitral.

Chaque Partie désignera un arbitre et ces arbitres désigneront à leur tour un autre arbitre, président du tribunal, ou „surarbitre“ (paragraphe 1). Si, dans un délai de trois mois à compter de la requête d'arbitrage, l'une des Parties n'a pas procédé à la désignation de son arbitre, ou si les arbitres des Parties n'ont pas désigné le surarbitre, l'arbitre manquant ou le surarbitre sera désigné, à la demande de l'autre Partie, par le président de la Cour internationale de justice ou par le président de la Cour européenne des Droits de l'Homme, selon que le litige inclut ou non un Etat membre du Conseil de l'Europe (paragraphe 2 et 3).

L'article prévoit les cas où le président de la Cour internationale concernée est un ressortissant de l'une des parties au différend (paragraphe 4). Le rôle éventuel du président de l'une de ces deux Cours internationales n'a pas de conséquences sur le droit en vigueur.

Traditionnellement, les conventions du Conseil de l'Europe qui sont ouvertes exclusivement aux Etats membres du Conseil de l'Europe, comme l'était initialement la Convention de 1977, attribuaient un rôle au président de la Cour européenne des Droits de l'Homme²¹. Cela était dû au fait que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe étaient parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme et soumis à la compétence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Toutefois, le fait que la Convention soit désormais ouverte aux Etats non membres du Conseil de l'Europe²² requiert une procédure d'arbitrage, pour le règlement des différends impliquant un Etat non membre, par une Cour internationale extérieure à la structure du Conseil de l'Europe.

Bien qu'il soit explicitement établi que le tribunal arbitral arrête sa propre procédure, la Convention prévoit certaines des règles de principe à suivre, comme celle que les décisions du tribunal seront prises à la majorité et que le surarbitre aura une voix prépondérante lorsque la majorité ne pourra pas être atteinte. La voix prépondérante du surarbitre s'explique par le fait qu'un litige peut impliquer plus de deux Etats contractants. La sentence du tribunal sera définitive.

Ad article 8 du Protocole:

Cet article introduit encore un article nouveau à la Convention, qui devient l'article 12, lequel doit être lu ensemble avec l'article 13 nouveau de la Convention alors que les deux articles visent à régler d'éventuels amendements ultérieurs de la Convention.

Il a été relevé lors des travaux du GMT que les éventuels amendements futurs à apporter à la Convention peuvent être regroupés en deux catégories qui sont d'une importance et d'un degré de difficulté potentielle inégales; il y a en effet

- d'une part les amendements visant à compléter la liste des conventions internationales prévue à l'article 1er de la Convention, amendements qui ne sont guère d'une difficulté majeure et devraient rapidement entrer en vigueur afin de maintenir l'efficacité de la Convention, et
- d'autre part tous les autres amendements qui concernent les dispositions de fond de la Convention et qui, au vu de leur importance et des difficultés potentielles pouvant surgir lors des négociations y afférentes, devraient être introduites suivant les procédures traditionnelles en matière d'amendement des conventions internationales.

Il a été tenu compte de cette question par l'introduction dans la Convention de deux procédures d'amendements distinctes, à savoir:

- une procédure d'amendement simplifiée qui permettra d'ajouter de nouvelles conventions à la liste de l'article 1er de la Convention, procédure qui est désormais prévue au paragraphe 1er de l'article 13, et

²¹ Voir par exemple l'article 47, paragraphe 2, de la Convention européenne du 13 décembre 1968 sur la protection des animaux en transport international, dans laquelle ce système d'arbitrage a été introduit pour la première fois.

²² Voir à ce sujet l'article 10 du Protocole qui modifie l'article 14 nouveau de la Convention.

- une procédure d'amendement générale pour les amendements concernant les autres dispositions de la Convention, procédure qui fait l'objet de l'article 12 nouveau de la Convention.

Par ailleurs, le GMT a conclu que, même si la procédure d'amendements généraux doit s'orienter aux procédures traditionnelles d'amendements des conventions internationales, il s'impose néanmoins d'accélérer cette procédure, vu la gravité des infractions terroristes et la célérité avec laquelle il y a lieu de réagir aux modifications des modes opératoires terroristes.

Dans cet esprit, l'article 12 nouveau de la Convention prévoit désormais que les amendements peuvent être proposés par tout Etat contractant ou par le Comité des Ministres, conformément aux procédures de conclusion des traités du Conseil de l'Europe.

Le Comité des Ministres peut donc adopter les amendements proposés conformément à la majorité prévue à l'article 20 litt. d) du Statut du Conseil de l'Europe, à savoir à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres. Les amendements sont ensuite soumis aux Etats contractants pour acceptation (paragraphe 2).

Le paragraphe 2 prévoit deux formes de consultation que le Comité des Ministres devrait mener avant de procéder à l'adoption formelle de tout amendement. La première consisterait en la consultation obligatoire des Etats contractants non membres puisque les Etats contractants non membres ne siègent pas au Comité des Ministres; une certaine forme de participation dans la procédure d'adoption s'imposait donc. La deuxième est une consultation facultative du CDPC, si le Comité des Ministres estime cette consultation nécessaire. Le CDPC formule alors un avis conformément à l'article 10 litt. c. nouveau de la Convention.

Une fois accepté par toutes les Parties contractantes, l'amendement entre en vigueur le trentième jour suivant la notification de l'acceptation par la dernière Partie contractante en application du paragraphe 3 de l'article 12 nouveau de la Convention.

Conformément à la procédure de conclusion des traités du Conseil de l'Europe et en vertu du rôle du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en tant que dépositaire des conventions européennes, le Secrétaire Général reçoit les amendements proposés (paragraphe 1), les transmet aux Parties contractantes pour acceptation (paragraphe 2), reçoit la notification d'acceptation par les Parties et leur notifie l'entrée en vigueur des amendements (paragraphe 3).

Ad article 9 du Protocole:

L'article 9 du Protocole introduit un article 13 nouveau à la Convention qui établit une procédure d'amendement simplifiée afin de mettre à jour la liste des traités de l'article 1er paragraphe 1er de la Convention²³.

Cette procédure représente une innovation dans les conventions européennes tout en s'inspirant d'autres conventions en matière de lutte contre le terrorisme, telle que la Convention internationale du 9 décembre 1999 pour la répression du financement du terrorisme (article 23 de cette Convention).

Le paragraphe 1er de l'article 13 nouveau dispose tout d'abord que cette procédure simplifiée ne peut être utilisée que pour des amendements portant sur la liste des conventions de l'article 1er, paragraphe 1 de la Convention et que cette liste ne peut être complétée que par des traités conclus au sein de l'Organisation des Nations Unies, traitant spécifiquement du terrorisme international et déjà entrés en vigueur.

Comme pour l'article 12 de la Convention, les amendements peuvent être proposés par toute Partie contractante ou par le Comité des Ministres et sont communiqués aux Parties contractantes par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Les mêmes formes de consultation et d'adoption par le Comité des Ministres de l'amendement proposé prévues par la procédure générale d'amendement de l'article 12 sont prévues à l'article 13 pour la procédure simplifiée.

Toutefois, contrairement à la procédure générale de l'article 12, dans la procédure simplifiée, un amendement, une fois adopté par le Comité des Ministres, entre en vigueur à l'expiration d'une période d'un an à compter de la communication de celui-ci aux Parties contractantes par le Secrétaire Général, dans la mesure où un tiers au moins des Parties contractantes ne s'y opposent pas et ne notifient pas leur objection au Secrétaire Général.

²³ Le contexte général des amendements futurs de la Convention a été exposé plus amplement au commentaire de l'article 8 du Protocole.

Toute objection formulée par un Etat contractant sera sans préjudice de l'acceptation tacite des autres Parties. Si un tiers ou plus des Etats contractants s'opposent à l'entrée en vigueur de l'amendement, celui-ci n'entrera pas en vigueur.

L'acceptation par toutes les Parties contractantes n'est donc pas requise pour l'entrée en vigueur de l'amendement, qui entre en vigueur pour tous les Etats contractants qui ne s'y sont pas opposés. Pour les Etats qui s'y sont opposés, l'amendement entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date à laquelle ils ont notifié leur acceptation ultérieure au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Ad article 10 du Protocole:

L'article 10 du Protocole dispose tout d'abord que l'article 11 du texte initial de la Convention en sera dorénavant l'article 14.

Cet article introduit ensuite une autre innovation importante alors que, contrairement au texte initial de la Convention, il sera désormais possible aux Etats non membres du Conseil de l'Europe d'adhérer à la Convention.

Toutefois, des différences ont été retenues quant aux modalités suivant lesquelles les Etats membres et non membres du Conseil de l'Europe peuvent adhérer à la Convention.

Le paragraphe 1er prévoit que les Etats membres du Conseil de l'Europe et les Etats non membres dotés du statut d'observateur ont automatiquement la possibilité d'adhérer à la Convention, tandis que le paragraphe 3 dispose que les autres Etats peuvent devenir Parties à la Convention sur l'invitation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, après consultation obligatoire du CDPC.

La décision du Comité des Ministres doit être prise à la majorité prévue à l'article 20 litt. d) du Statut du Conseil de l'Europe – c.-à-d. à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres – et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.

Cette différence de procédure pour les Etats non membres découle du statut spécial des Etats observateurs auprès du Conseil de l'Europe, statut qui présuppose une décision du Comité des Ministres.

Enfin, il convient de rappeler que l'ouverture de la Convention aux Etats non membres sera effective dès l'entrée en vigueur du Protocole, dont l'article 18 prévoit qu'il entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 17.

Ledit article 17 du Protocole précise qu'il est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:

- a. signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou
- b. signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

S'agissant des Etats qui deviennent parties à la Convention telle qu'amendée alors qu'ils n'étaient pas parties à la Convention initiale, la Convention entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion (paragraphe 4).

Ad article 11 du Protocole:

Cet article modifie l'article 12 initial de la Convention, qui devient l'article 15.

Sauf quelques modifications rédactionnelles qui sont la conséquence d'autres modifications de la Convention, les dispositions de l'article 15 nouveau de la Convention restent identiques à celle de l'article 12 initial: aux paragraphes 1 et 2 de cet article, le terme „ou d'approbation“ est remplacé par l'expression „d'approbation ou d'adhésion“ pour tenir compte du fait que, après l'entrée en vigueur du Protocole d'amendement, les Etats qui n'étaient pas parties à la Convention initiale devront faire acte d'adhésion.

Ad article 12 du Protocole:

Cet article modifie l'article 13 du texte initial de la Convention – devenant l'article 16 nouveau – qui définit le régime des réserves à la Convention. Il s'agit-là d'une des questions essentielles que le GMT avait à régler et qui a fait l'objet des plus longs débats lors de l'élaboration du Protocole.

Afin de pouvoir saisir toute la portée de cet article, il convient de le replacer dans le contexte général de la Convention.

L'objet de la Convention, conformément à son article 1er, est de „dépolitiser“ entre les Etats contractants les matières d'entraide judiciaire et d'extradition en empêchant que des Etats puissent considérer des infractions terroristes comme des infractions „politiques“ pour refuser ensuite, sur base de cette appréciation, une demande d'entraide judiciaire ou d'extradition. Or, l'article 13 initial permettait, précisément, moyennant une réserve à la Convention, à maintenir cette possibilité ce qui revenait à dire que les Etats ayant formulé une réserve sur base de cet article pouvaient continuer à refuser, par exemple, l'extradition d'une personne ayant commis une infraction prévue par une des conventions visées à l'article 1er de la Convention au motif qu'il s'agissait d'une infraction „politique“²⁴.

Ainsi, la formulation de l'article 13 initial, considérée par beaucoup d'Etats comme étant trop large, diminuait la portée de la Convention en permettant à l'Etat requis de considérer, quasi discrétionnairement, une infraction terroriste déterminée comme étant une infraction „politique“.

Il s'est dégagé des travaux du GMT qu'il était indispensable de trouver le juste milieu entre, d'une part, permettre aux Etats contractants de préserver certains de leurs concepts juridiques fondamentaux²⁵ et, d'autre part, assurer une application progressive de cet instrument et de se conformer à la Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies du 28 septembre 2001.²⁶

Le régime prévu à l'article 13 de la Convention a été révisé en conséquence et a été soumis à un certain nombre de conditions supplémentaires ainsi qu'à une procédure de suivi.

Le paragraphe 1er de l'article 16 nouveau continue ainsi à permettre aux Etats contractants de formuler des réserves au sujet de l'application de cet article; la Convention reconnaît ainsi qu'un Etat contractant pourrait être empêché, notamment pour des raisons législatives ou constitutionnelles, d'accepter pleinement les obligations découlant de l'article 1er de la Convention.

Toutefois, la possibilité de formuler une réserve est limitée aux Etats membres parties à la Convention à la date d'entrée en vigueur du Protocole d'amendement telle que déterminée par l'article 18 du Protocole. Les réserves que ces Etats ont pu formuler en vertu de l'article 13 de la Convention initiale deviennent cependant caduques à la date d'entrée en vigueur du Protocole d'amendement, mais ces Etats ont la possibilité de formuler leurs réserves au moment de la signature ou au moment du dépôt de leur instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation du Protocole d'amendement.

Si un Etat fait usage de cette possibilité de formuler une réserve, il peut ensuite refuser l'extradition ou l'entraide judiciaire pour les infractions qui font l'objet de la réserve. Toutefois, il est tenu d'appliquer cette réserve au cas par cas sur la base d'une décision dûment motivée et de prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité.

Avant de statuer sur une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire, l'Etat requis doit dorénavant dûment tenir compte, dans son évaluation de la nature de l'infraction, d'un certain nombre d'éléments relatifs au caractère et aux effets de l'infraction en question qui sont énumérés à titre d'exemple à l'article 16 nouveau, paragraphe 1er, litt. a à c. Ces éléments, qui décrivent le caractère de particulière gravité de l'infraction, s'inspirent du paragraphe 1er de la recommandation contenue dans la Résolution (74) 3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

En ce qui concerne le membre de phrase „danger collectif pour la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes“ utilisé à l'article 16 nouveau, paragraphe 1er, litt. a, il ressort des travaux du GMT que sont visés par cette expression des faits comme l'explosion d'une installation nucléaire ou d'un barrage.

Ayant tenu compte de ces éléments, l'Etat requis demeure libre d'accorder ou de refuser l'extradition, sous réserve des conditions énoncées aux autres paragraphes de cet article.

Par „décision dûment motivée“, il a été considéré qu'il faut entendre par là une déclaration écrite adéquate expliquant de manière claire et détaillée les motifs de fait et de droit ayant conduit à rejeter la demande.

²⁴ Il est à noter à ce sujet que le Luxembourg n'avait jamais formulé de réserve sur base de l'article 13 de la Convention initiale.

²⁵ Il s'agissait principalement de la France et de la Belgique pour lesquels, en résumé, l'abolition pure et simple de la „clause politique“ paraissait incompatible avec leur conception de l'asile politique.

²⁶ Le paragraphe 3. litt. g de cette Résolution demande notamment à tous les Etats (...) de veiller, conformément au droit international, (...) à ce que la revendication de motivations politiques ne soit pas considérée comme pouvant justifier le rejet de demandes d'extradition de terroristes présumés.

Le paragraphe 2 quant à lui prévoit expressément que la ou les infractions auxquelles la réserve s'appliquera devraient être citées dans la déclaration.

Les paragraphes 3 et 4 sont restés inchangés, sauf que le terme „contractant“ a été ajouté après le terme „Etat“, vu l'ouverture de la Convention aux Etats non membres du Conseil de l'Europe.

Ces deux paragraphes régissent, respectivement, le retrait des réserves formulées en vertu du paragraphe 1er et les réserves partielles ou conditionnelles. Le paragraphe 4, en particulier, énonce la règle de réciprocité en ce qui concerne l'application de l'article 1er par un Etat ayant formulé une réserve. Cette disposition répète les dispositions contenues à l'article 26, paragraphe 3, de la Convention européenne d'extradition. Le principe de réciprocité s'applique également aux réserves non prévues à l'article 16.

Contrairement au régime des réserves de la Convention initiale, selon lequel les réserves formulées en vertu du paragraphe 1 étaient valables indéfiniment, le paragraphe 5 nouveau prévoit maintenant que la durée de validité des réserves est limitée à trois ans à compter de l'entrée en vigueur du Protocole d'amendement.

A l'issue de ce délai, la réserve devient caduque à moins d'être expressément renouvelée en application de la procédure prévue au paragraphe 6. Lorsqu'un Etat contractant maintient sa réserve, il doit fournir des explications quant aux motifs justifiant ce maintien. Les paragraphes 5 et 6 s'inspirent des dispositions de la Convention pénale sur la corruption du 27 janvier 1999 (STE No 173, article 38, paragraphes 1 et 2). Ils ont été introduits dans le but de s'assurer que les Etats contractants revoient périodiquement les réserves qu'ils ont formulées.

Si l'extradition est refusée en raison d'une réserve formulée conformément à l'article 16, les articles 6 et 7 de la Convention s'appliquent. Cela ressort expressément du paragraphe 7, qui applique la maxime „*aut dedere aut judicare*“ et la renforce en instaurant une obligation de communiquer aussitôt à l'Etat requérant la décision conformément au paragraphe 8.

Aux termes du paragraphe 7, l'obligation faite à l'Etat requis de soumettre l'affaire aux autorités compétentes en vue de poursuites pénales résulte du rejet d'une demande d'extradition faite par un Etat requérant. Toutefois, l'Etat requis et l'Etat requérant peuvent convenir de ne pas soumettre l'affaire aux autorités compétentes de l'Etat requis en vue de poursuites. Ainsi, si l'Etat requérant ou l'Etat requis estime qu'il n'a pas réuni d'éléments suffisants pour porter l'affaire devant les tribunaux de l'Etat requis, il peut être plus indiqué de continuer l'enquête jusqu'à ce que l'affaire soit en état d'être jugée. L'application de la maxime „*aut dedere aut judicare*“ admet donc une certaine souplesse découlant de la nécessité d'une coopération pleine et entière entre l'Etat requérant et l'Etat requis afin de ne pas compromettre les poursuites déjà engagées.

Lorsque l'Etat requis soumet l'affaire à ses autorités compétentes en vue de poursuites, ces dernières sont tenues de l'examiner et de statuer dans les mêmes conditions que pour toute infraction de caractère grave conformément aux lois de cet Etat. L'Etat requis doit communiquer l'issue finale des poursuites à l'Etat requérant et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui en informe le COSTER.

Lorsqu'un Etat requérant estime qu'un Etat requis ayant formulé une réserve n'a pas satisfait aux conditions énoncées aux paragraphes 1, 2 et/ou 7, parce que, par exemple, aucune décision judiciaire sur le fond n'a été prise dans un délai raisonnable dans l'Etat requis en vertu du paragraphe 7, il a la possibilité de saisir le COSTER. Celui-ci est compétent pour examiner la question et émettre un avis sur la conformité du refus avec la Convention. Cet avis est soumis au Comité des Ministres afin qu'il adopte une déclaration en la matière. Lorsqu'il exerce ses fonctions en vertu du paragraphe 7, le Comité des Ministres se réunit dans sa composition restreinte aux Etats contractants.

Les expressions „sans retard injustifié“, figurant au paragraphe 7, et „dans un délai raisonnable“, figurant au paragraphe 8, doivent être entendues comme étant synonymes. Ces notions laissent place à une certaine marge d'interprétation et, selon les termes de la Cour européenne des Droits de l'Homme, s'apprécient suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement [de la personne objet de la demande d'extradition] et celui des autorités compétentes²⁷.

²⁷ A ce sujet, les arrêts suivants, parmi beaucoup d'autres, peuvent être consultés, à savoir les arrêts Pélissier et Sassi c. France du 25 mars 1999, [GC], No 25444/94, CEDH 1999-II, et Philis c. Grèce (No 2) du 27 juin 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1083, § 35, ou encore l'affaire Zannouti c/ France du 31 juillet 2001.

Ad article 13 du Protocole:

L'article 13 du Protocole insère un article 17 nouveau dans la Convention et prévoit la création d'un comité conventionnel, le COSTER (acronyme formé à partir des mots „*Conference of Contracting States against Terrorism*“, Conférence des Etats contractants contre le terrorisme). Sa rédaction a été inspirée par les dispositions de l'article 46 de la Convention sur la Cybercriminalité du 23 novembre 2001 (Série des Traités Européens No 185).

Ce comité sera chargé d'un certain nombre de tâches ayant trait au suivi de la Convention et est ouvert à la participation de tous les Etats contractants.

L'établissement de ce comité de suivi spécifique ne remet pas en cause les missions assignées au CDPC en application de l'article 10, avec lequel le COSTER est invité à coopérer étroitement dans l'exercice de ses fonctions.

Le COSTER joue un rôle particulièrement important en ce qui concerne les réserves formulées en conformité avec l'article 16 nouveau de la Convention; à cet égard, il est chargé d'assurer la procédure prévue au paragraphe 8 de cet article. Au-delà de ses fonctions purement conventionnelles, le COSTER est investi d'une mission plus large dans le cadre des activités juridiques menées par le Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le terrorisme. Le COSTER est ainsi appelé à servir de centre d'échange d'informations sur les évolutions juridiques et politiques ainsi que, à la demande du Comité des Ministres, à examiner les nouvelles mesures juridiques antiterroristes adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe, à formuler des propositions de mesures supplémentaires nécessaires en particulier pour améliorer la coopération internationale dans ce domaine, ou encore à élaborer des avis et l'exécution des mandats donnés par le Comité des Ministres.

Ad article 14 du Protocole:

Cet article du Protocole n'apporte qu'une renumérotation de l'article 14 de la Convention qui en devient l'article 18; pour le surplus, le texte reste inchangé.

Ad article 15 du Protocole:

L'article 15 du Protocole supprime l'article 15 de la Convention alors que cet article était intimement lié au fait que la Convention était réservée aux Etats membres du Conseil de l'Europe, ce qui ne sera dorénavant plus le cas²⁸.

Or, en présence d'Etats Parties à cette Convention qui ne sont pas nécessairement des Etats membres du Conseil de l'Europe, cette disposition n'a plus de raison d'être au sein de cette Convention.

Ad article 16 du Protocole:

Cet article prévoit que l'article 16 de la Convention en sera désormais l'article 19. Pour le surplus, cet article opère, au sein de l'article 19 nouveau, les modifications textuelles qui découlent des modifications apportées aux articles précédents de la Convention: remplacement de la formulation „Etats membres“ par „Etats contractants“, l'expression „d'approbation“ est remplacée par „d'approbation ou d'adhésion“, certains paragraphes sont respectivement renumérotés ou supprimés, etc.

Ad articles 17 à 19 du Protocole:

Ces articles n'appellent pas d'observations particulières alors qu'ils correspondent aux dispositions du Modèle de clauses finales pour les conventions et accords conclus au sein du Conseil de l'Europe tel que ce modèle a été adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de sa 384ème réunion en février 1980²⁹.

*

Annexe:

Texte du Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, ouvert à la signature à Strasbourg le 15 mai 2003.

²⁸ Voir les commentaires relatifs à l'article 10 du Protocole.

²⁹ Pour de plus amples renseignements au sujet de ces modèles de clauses finales, voir le site internet du Conseil de l'Europe: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/cadreglossaire.htm>

PROTOCOLE
portant amendement à la Convention européenne
pour la répression du terrorisme

Strasbourg, 15.V.2003

LES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, signataires de ce Protocole;

Ayant à l'esprit la Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 12 septembre 2001 et sa décision du 21 septembre 2001 sur la lutte contre le terrorisme international, et la Déclaration de Vilnius sur la coopération régionale et la consolidation de la stabilité démocratique dans la Grande Europe adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 110e session à Vilnius, le 3 mai 2002;

Ayant à l'esprit la Recommandation 1550 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme;

Ayant à l'esprit la résolution A/RES/51/210 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international et la déclaration, en annexe, complétant la déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, et sa résolution A/RES/49/60 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international et, en annexe, la déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international;

Souhaitant renforcer la lutte contre le terrorisme tout en respectant les droits de l'homme et ayant à l'esprit les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 juillet 2002;

Considérant à cette fin qu'il est souhaitable d'amender la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE No 90) ouverte à la signature à Strasbourg le 27 janvier 1977, ci-après dénommée „la Convention“;

Considérant qu'il est souhaitable de mettre à jour la liste des conventions internationales énumérées par l'article 1 de la Convention et de prévoir une procédure simplifiée afin de la mettre à jour par la suite et selon les besoins;

Considérant que le renforcement du suivi de la mise en œuvre de la Convention est souhaitable;

Considérant qu'une révision du régime des réserves est souhaitable;

Considérant qu'il est souhaitable d'ouvrir la Convention à la signature de tous les Etats intéressés;

SONT CONVENUS de ce qui suit:

Article 1

1. Le paragraphe introductif de l'article 1 de la Convention devient le paragraphe 1 de cet article. Au sous-paragraphe b de ce paragraphe, le terme „signée“ est remplacé par le terme „conclue“ et les sous-paragraphe c, d, e et f de ce paragraphe sont remplacés respectivement par:

„c les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York le 14 décembre 1973;

d les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée à New York le 17 décembre 1979;

e les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 3 mars 1980;

f les infractions comprises dans le champ d'application du Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, conclu à Montréal le 24 février 1988;“

2. Le paragraphe 1 de l'article 1 de la Convention est complété par les quatre sous-paragraphes suivants:

- „g les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclue à Rome le 10 mars 1988;
- h les infractions comprises dans le champ d'application du Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclu à Rome le 10 mars 1988;
- i les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée à New York le 15 décembre 1997;
- j les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée à New York le 9 décembre 1999.“

3. Le texte de l'article 1 de la Convention est complété par le paragraphe suivant:

- „2. Dans la mesure où elles ne seraient pas couvertes par les conventions visées au paragraphe 1, il en sera de même, pour les besoins de l'extradition entre Etats contractants, non seulement du fait de commettre, comme auteur matériel principal ces infractions principales, mais également:
- a de la tentative de commettre une de ces infractions principales;
 - b de la complicité avec une de ces infractions principales ou avec la tentative de commettre une de ces infractions principales;
 - c de l'organisation ou du fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une de ces infractions principales.“

Article 2

Le paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention est remplacé par les termes suivants:

- „3. Il en sera de même:
- a de la tentative de commettre une de ces infractions principales;
 - b de la complicité à une de ces infractions principales ou à la tentative de commettre une de ces infractions principales;
 - c de l'organisation ou du fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une de ces infractions principales.“

Article 3

1. Le texte de l'article 4 de la Convention devient le paragraphe 1 de cet article et une nouvelle phrase est ajoutée à la fin de ce paragraphe, dont le libellé est: „Les Etats contractants s'engagent à considérer ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure par la suite entre eux.“

2. Le texte de l'article 4 de la Convention est complété par le paragraphe suivant:

- „2. Lorsqu'un Etat contractant qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat contractant avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, l'Etat contractant requis a la latitude de considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne les infractions prévues aux articles 1 ou 2.“

Article 4

1. Le texte de l'article 5 de la Convention devient le paragraphe 1 de cet article.

2. Le texte de l'article 5 de la Convention est complété par les paragraphes suivants:

- „2. Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader pour l'Etat requis si la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la torture.“

3. Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader pour l'Etat requis si la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la peine de mort ou, lorsque la loi de l'Etat requis ne permet pas la peine privative de liberté à perpétuité, à la peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine, à moins que l'Etat requis ait l'obligation d'extrader conformément aux traités d'extradition applicables, si l'Etat requérant donne des assurances jugées suffisantes par l'Etat requis que la peine capitale ne sera pas prononcée ou, si elle est prononcée, qu'elle ne sera pas exécutée, ou que la personne concernée ne sera pas soumise à une peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine."

Article 5

Un nouvel article est introduit après l'article 8 de la Convention dont le libellé est le suivant:

„Article 9

Les Etats contractants pourront conclure entre eux des accords bilatéraux ou multilatéraux pour compléter les dispositions de la présente Convention ou pour faciliter l'application des principes contenus dans celle-ci."

Article 6

1. L'article 9 de la Convention devient l'article 10.
2. Le libellé du paragraphe 1 du nouvel article 10 est modifié comme suit:

„Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) est chargé de suivre l'application de la présente Convention. Le CDPC:

 - a est tenu informé de l'application de la Convention;
 - b fait des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'application de la Convention;
 - c adresse au Comité des Ministres des recommandations relatives aux propositions d'amendements et donne son avis sur toute proposition d'amendement présentée par un Etat contractant conformément aux articles 12 et 13;
 - d exprime, à la demande d'un Etat contractant, un avis sur toute question relative à l'application de la Convention;
 - e facilite autant que de besoin le règlement amiable de toute difficulté à laquelle l'exécution de la Convention donnerait lieu;
 - f adresse au Comité des Ministres des recommandations relatives à l'invitation des Etats non membres à adhérer à la Convention conformément au paragraphe 3 de l'article 14;
 - g soumet chaque année au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un rapport sur la mise en œuvre de cet article aux fins de l'application de la Convention."
 3. Le paragraphe 2 du nouvel article 10 est supprimé.

Article 7

1. L'article 10 de la Convention devient l'article 11.
2. A la première phrase du paragraphe 1 du nouvel article 11 les termes „dans le cadre du paragraphe 2 de l'article 9" sont remplacés par les termes „ni dans le cadre de l'article 10.e ni par voie de négociation". A la deuxième phrase de ce paragraphe les termes „les deux arbitres désigneront un troisième arbitre" sont remplacés par les termes „les arbitres désigneront un autre arbitre, président du tribunal". Les phrases suivantes de ce paragraphe sont supprimées.
3. Le paragraphe 2 du nouvel article 11 devient le paragraphe 6 de cet article. La phrase „Lorsqu'une majorité ne peut être acquise, le président a une voix prépondérante" est ajoutée après la deuxième phrase, et à la dernière phrase les termes „Sa sentence" sont remplacés par les termes „La sentence du tribunal".

4. Le texte du nouvel article 11 est complété par les paragraphes suivants:
- „2. Lorsque les parties au différend sont membres du Conseil de l'Europe et si, dans un délai de trois mois à compter de la demande d'arbitrage, l'une des Parties n'a pas procédé à la désignation d'un arbitre conformément au paragraphe 1 du présent article, cet arbitre est désigné par le président de la Cour européenne des Droits de l'Homme à la demande de l'autre Partie.
3. Lorsqu'une des parties au différend n'est pas membre du Conseil de l'Europe et si, dans un délai de trois mois à compter de la demande d'arbitrage, l'une des Parties n'a pas procédé à la désignation d'un arbitre conformément au paragraphe 1 du présent article, cet arbitre est désigné par le président de la Cour internationale de justice à la demande de l'autre Partie.
4. Dans les cas prévus aux paragraphes 2 et 3 du présent article, si le président de la cour concernée est le ressortissant de l'une des parties au différend, la désignation de l'arbitre incombe au vice-président de la cour ou, si le vice-président est le ressortissant de l'une des parties au différend, au membre le plus ancien de la cour qui n'est pas le ressortissant de l'une des parties au différend.
5. Les procédures prévues aux paragraphes 2 ou 3 et 4 s'appliqueront *mutatis mutandis* au cas où les arbitres ne pourraient pas se mettre d'accord sur le choix du président conformément au paragraphe 1 du présent article.“

Article 8

Un nouvel article est ajouté après le nouvel article 11 avec le libellé suivant:

„Article 12

1. Des amendements à la présente Convention peuvent être proposés par tout Etat contractant ou par le Comité des Ministres. Ces propositions d'amendement sont communiquées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats contractants.
2. Après avoir consulté les Etats contractants non membres et si nécessaire le CDPC, le Comité des Ministres peut adopter l'amendement. La décision est prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe. Le texte de tout amendement ainsi adopté est transmis par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats contractants pour acceptation.
3. Tout amendement adopté conformément au paragraphe précédent entre en vigueur le trentième jour après que toutes les Parties ont notifié au Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté.“

Article 9

Un nouvel article est ajouté après le nouvel article 12 avec le libellé suivant:

„Article 13

1. Afin d'actualiser la liste des traités mentionnés au paragraphe 1 de l'article 1, des amendements peuvent être proposés par tout Etat contractant ou par le Comité des Ministres. Ces propositions d'amendement ne peuvent concerner que des traités conclus au sein de l'Organisation des Nations Unies, portant spécifiquement sur le terrorisme international et entrés en vigueur. Ils sont communiqués par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats contractants.
2. Après avoir consulté les Etats contractants non membres et si nécessaire le CDPC, le Comité des Ministres peut adopter un amendement proposé à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe. Cet amendement entre en vigueur à l'expiration d'une période d'un an à compter de la date à laquelle il aura été transmis aux Etats contractants. Pendant ce délai, tout Etat contractant pourra notifier au Secrétaire Général une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement à son égard.
3. Si un tiers des Etats contractants a notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement celui-ci n'entre pas en vigueur.

4. Si moins d'un tiers des Etats contractants a notifié une objection, l'amendement entre en vigueur pour les Etats contractants qui n'ont pas formulé d'objection.

5. Lorsqu'un amendement est entré en vigueur conformément au paragraphe 2 du présent article et qu'un Etat contractant avait formulé une objection à cet amendement, celui-ci entre en vigueur dans cet Etat le premier jour du mois suivant la date à laquelle il aura notifié son acceptation au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe."

Article 10

1. L'article 11 de la Convention devient l'article 14.
2. Dans la première phrase du paragraphe 1 du nouvel article 14 les termes „et des Etats observateurs“ sont ajoutés après les termes „Etats membres“, la deuxième phrase est libellée comme suit: „Elle fera l'objet d'une ratification, acceptation, approbation ou adhésion“, et dans la troisième phrase les termes „ou d'approbation“ sont remplacés par les termes „, d'approbation ou d'adhésion“.
3. Le texte du nouvel article 14 est complété par le paragraphe suivant:

„3. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe peut, après avoir consulté le CDPC, inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe, autre que ceux visés au paragraphe 1 du présent article, à adhérer à la présente Convention. La décision est prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.“
4. Le paragraphe 3 du nouvel article 14 devient le paragraphe 4 de cet article et les termes „ou l'approuvera“ sont remplacés par les termes „, l'approuvera ou l'adhérera“ et les termes „d'approbation“ sont remplacés par les termes „, d'approbation ou d'adhésion“.

Article 11

1. L'article 12 de la Convention devient l'article 15.
2. Dans la première phrase du paragraphe 1 du nouvel article 15 les termes „ou d'approbation“ sont remplacés par les termes „, d'approbation ou d'adhésion“.
3. Dans la première phrase du paragraphe 2 du nouvel article 15 les termes „ou d'approbation“ sont remplacés par les termes „, d'approbation ou d'adhésion“.

Article 12

1. Les réserves à la Convention formulées avant l'ouverture à la signature du présent Protocole ne sont pas applicables à la Convention telle qu'amendée par le présent Protocole.
2. L'article 13 de la Convention devient l'article 16.
3. A la première phrase du premier paragraphe du nouvel article 16 les termes „partie à la Convention au [15 mai 2003]“ sont ajoutés avant le terme „peut“ et les termes „du Protocole portant amendement à la Convention“ sont ajoutés après le terme „approbation“. La deuxième phrase suivante est ajoutée après les termes „mobiles politiques“: „L'Etat contractant s'engage à appliquer cette réserve au cas par cas sur la base d'une décision dûment motivée et à prendre dûment en considération, lors de l'évaluation du caractère de l'infraction, son caractère de particulière gravité, y compris:“. Le reste de la première phrase est supprimé, à l'exception des sous-paragraphe a, b et c.
4. Le texte du nouvel article 16 est complété par le paragraphe suivant:

„2. Lorsqu'il applique le paragraphe 1 du présent article, l'Etat contractant indique les infractions auxquelles s'applique sa réserve.“

5. Le paragraphe 2 du nouvel article 16 devient le paragraphe 3 de cet article. A la première phrase de ce paragraphe le terme „contractant“ est ajouté après le terme „Etat“, et le terme „précédent“ est remplacé par le terme „1“.
6. Le paragraphe 3 du nouvel article 16 devient le paragraphe 4 de cet article. A la première phrase de ce paragraphe le terme „contractant“ est ajouté après le terme „Etat“.
7. Le texte du nouvel article 16 est complété par les paragraphes suivants:
- „5. Les réserves formulées en vertu du paragraphe 1 du présent article sont valables pour une période de trois ans à compter du premier jour de l'entrée en vigueur de la Convention telle qu'amendée pour l'Etat concerné. Toutefois, ces réserves peuvent être renouvelées pour des périodes de la même durée.
6. Douze mois avant l'expiration de la réserve, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe informe l'Etat contractant concerné de cette expiration. Trois mois avant la date d'expiration, l'Etat contractant notifie au Secrétaire Général son intention de maintenir, de modifier ou de retirer la réserve. Lorsqu'un Etat contractant notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qu'il maintient sa réserve, il fournit des explications quant aux motifs justifiant son maintien. En l'absence de notification par l'Etat contractant concerné, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe informe cet Etat contractant que sa réserve est automatiquement prolongée pour une période de six mois. Si l'Etat contractant concerné ne notifie pas sa décision de maintenir ou de modifier ses réserves avant l'expiration de cette période, la réserve devient caduque.
7. Chaque fois qu'un Etat contractant décide de ne pas extraditer une personne en vertu de l'application de la réserve formulée conformément au paragraphe 1 du présent article, après avoir reçu une demande d'extradition d'un autre Etat contractant, il soumet l'affaire, sans exception aucune et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes en vue de poursuites, sauf si d'autres dispositions ont été convenues entre l'Etat requérant et l'Etat requis. Les autorités compétentes, en vue des poursuites dans l'Etat requis, prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de caractère grave conformément aux lois de cet Etat. L'Etat requis communique sans retard injustifié l'issue finale des poursuites à l'Etat requérant et au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui la communique à la Conférence prévue à l'article 17.
8. La décision de refus de la demande d'extradition, en vertu de la réserve formulée conformément au paragraphe 1 du présent article, est communiquée aussitôt à l'Etat requérant. Si aucune décision judiciaire sur le fond n'est prise dans l'Etat requis en vertu du paragraphe 7 du présent article dans un délai raisonnable, l'Etat requérant peut en informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui soumet la question à la Conférence prévue à l'article 17. Cette Conférence examine la question et émet un avis sur la conformité du refus avec les dispositions de la Convention et le soumet au Comité des Ministres afin qu'il adopte une déclaration en la matière. Lorsqu'il exerce ses fonctions en vertu de ce paragraphe, le Comité des Ministres se réunit dans sa composition restreinte aux Etats contractants.“

Article 13

Un nouvel article est ajouté après le nouvel article 16 avec le libellé suivant:

„Article 17

1. Sans préjudice pour l'application de l'article 10, une Conférence des Etats Contractants contre le terrorisme (ci-après dénommée le „COSTER“) veillera à assurer:
- a l'application et le fonctionnement effectifs de la présente Convention, y compris l'identification de tout problème y relatif, en contact étroit avec le CDPC;
 - b l'examen des réserves formulées en conformité avec l'article 16 et notamment la procédure prévue à l'article 16, paragraphe 8;
 - c l'échange d'informations sur les évolutions juridiques et politiques significatives dans le domaine de la lutte contre le terrorisme;

- d l'examen, à la demande du Comité des Ministres, des mesures adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et, le cas échéant, l'élaboration de propositions de mesures supplémentaires nécessaires en vue d'améliorer la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, et ce en consultation avec le CDPC lorsque ces mesures concernent la coopération en matière pénale;
 - e l'élaboration des avis dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et l'exécution des mandats demandés par le Comité des Ministres.
2. Le COSTER est composé d'un expert nommé par chaque Etat contractant. Il se réunit en session ordinaire une fois par an et en session extraordinaire à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ou à la demande d'au moins un tiers des Etats contractants.
 3. Le COSTER adopte son Règlement intérieur. Les dépenses relatives à la participation des Etats contractants qui sont membres du Conseil de l'Europe sont prises en charge par le Conseil de l'Europe. Le Secrétariat du Conseil de l'Europe assiste le COSTER dans l'exercice des fonctions découlant de cet article.
 4. Le CDPC est tenu périodiquement informé des travaux du COSTER."

Article 14

L'article 14 de la Convention devient l'article 18.

Article 15

L'article 15 de la Convention est supprimé.

Article 16

1. L'article 16 de la Convention devient l'article 19.
2. Dans la phrase introductive du nouvel article 19 les termes „aux Etats membres“ sont remplacés par les termes „aux Etats contractants“.
3. Au paragraphe b du nouvel article 19 les termes „d'approbation“ sont remplacés par les termes „, d'approbation ou d'adhésion“.
4. Au paragraphe c du nouvel article 19 le chiffre „11“ devient „14“.
5. Au paragraphe d du nouvel article 19 le chiffre „12“ devient „15“.
6. Les paragraphes e et f du nouvel article 19 sont supprimés.
7. Le paragraphe g du nouvel article 19 devient le paragraphe e de cet article et le chiffre „14“ devient „18“.
8. Le paragraphe h du nouvel article 19 est supprimé.

Article 17

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:
 - a signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou
 - b signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 18

Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 17.

Article 19

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe:

- a toute signature;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à l'article 18;
- d tout autre acte, 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 Strasbourg, le 15 mai 2003, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera 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 signataires.

5344/01

N° 5344¹

CHAMBRE DES DEPUTES

2^{ème} Session extraordinaire 2004

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole portant amendement à la
Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à
Strasbourg, le 15 mai 2003

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(28.9.2004)

Par dépêche en date du 21 mai 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, ne comportant qu'un article unique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, étaient joints un exposé des motifs, le texte du Protocole d'amendement, ainsi qu'un commentaire des articles dudit Protocole.

*

Il résulte de l'exposé des motifs que, suite aux attentats terroristes perpétrés aux Etats-Unis d'Amérique le 11 septembre 2001, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe avait décidé de créer un groupe de travail multidisciplinaire sur l'action internationale à l'effet de revoir le fonctionnement et d'examiner la possibilité et la nécessité de mettre à jour les instruments internationaux existants au sein du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme, et en particulier la Convention européenne pour la répression du terrorisme, signée à Strasbourg, le 27 janvier 1977. Cette convention a été approuvée par le législateur luxembourgeois par la loi du 13 mai 1981 (*Doc. parl. No 2238, sess. ord. 1978-1979*).

- Au titre de la mise à jour de la convention précitée de 1977, le Conseil d'Etat relève, entre autres,
- l'extension du champ d'application de la règle obligatoire énoncée à l'article 1er de ne pas considérer, pour les besoins de l'extradition, comme infractions politiques un certain nombre de faits délictueux;
 - l'abandon du caractère fermé de la Convention;
 - l'aménagement de la procédure d'amendement;
 - le renforcement des mécanismes permettant de suivre la mise en œuvre de la Convention.

Le Conseil d'Etat n'entend pas entrer dans un examen détaillé de toutes les modifications; il renvoie à ce sujet au commentaire des articles du Protocole accompagnant le projet de loi sous avis. Il se limitera en conséquence à certaines observations plus ponctuelles.

1) L'article 1er de la convention de 1977 énumère en ses alinéas *a*, *b* et *c* une première catégorie d'infractions, à savoir les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention de La Haye du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs et de la Convention de Montréal du 23 septembre 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile ainsi que certaines infractions comprises dans le champ d'application de la Convention de New York du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques (ne sont visées que les infractions graves constituées par une attaque contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ayant droit à une protection internationale au titre de cette convention). L'article 1er de la Convention

de 1977 s'applique ensuite à une deuxième catégorie d'infractions (points *d* et *e*), non référencées, mais jugées si graves qu'il a été estimé nécessaire de les assimiler aux infractions de la première catégorie.

Le Protocole d'amendement abandonne cette subdivision en deux catégories d'infractions: désormais la règle obligatoire de l'article 1er s'appliquera aux infractions comprises dans le champ d'application des conventions internationales auxquelles se réfèrent les sous-paragraphes *a* à *j* du paragraphe 1er du nouvel article 1er. Par rapport à la Convention de New York du 14 décembre 1973, il y a une extension du champ d'application de la règle inscrite à l'article 1er de la Convention européenne, en ce sens que désormais toutes les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention de New York tombent sous l'article 1er.

Le commentaire des articles du Protocole précise que le Luxembourg n'a ni signé ni ratifié la Convention précitée de New York du 14 décembre 1973, la Convention de Rome du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime et le Protocole de Rome du 19 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plate-formes fixes situées sur le plateau continental. Il est à signaler que le Protocole d'amendement ne fait plus référence, s'agissant des conventions ainsi que des protocoles énumérés (sauf pour ce qui est de la Convention de La Haye du 16 décembre 1970), à la signature de ces actes: il sera désormais question de la Convention „adoptée“ ou „conclue“; la référence aux Protocoles emploie également le terme „conclu“. Il n'est donc pas nécessaire, pour l'approbation du présent protocole par le législateur national, que le Luxembourg ait pour le moins signé tous les actes énumérés. Ensuite il convient de relever qu'au moment de l'approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, le Luxembourg n'avait pas non plus approuvé selon ses procédures constitutionnelles internes la Convention de New York de 1973. Une telle approbation ne paraît d'ailleurs pas constituer un préliminaire indispensable: la Convention de 1977 du Conseil de l'Europe n'est en effet pas un traité d'extradition. Cette convention n'entend donc pas régler par rapport à quelles infractions les Parties contractantes ont l'obligation d'extrader. Elle vise uniquement à écarter la règle traditionnelle en matière d'extradition, selon laquelle l'extradition n'est pas accordée si l'infraction pour laquelle elle est demandée constitue une infraction politique, une infraction connexe à une telle infraction ou une infraction inspirée par des motifs politiques (article 4,1) de la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition). Le Luxembourg peut assumer, aux termes d'un accord international à caractère multilatéral, l'obligation de ne pas considérer comme „infractions politiques“ les infractions spécifiées dans cet accord international, tout en n'étant pas Partie aux conventions et protocole précités par référence auxquels ces infractions sont spécifiées. Il y aura cependant le cas échéant lieu d'examiner si, du fait de la non-ratification par le Luxembourg des conventions et protocole ci-dessus spécifiés, il ne risque pas de se poser un problème au niveau de la condition de la double incrimination, du moins dans les relations avec les Etats où le mécanisme du mandat d'arrêt européen ne s'applique pas. Mais ce problème concerne l'extradition proprement dite, et non pas l'approbation du présent Protocole d'amendement.

Un autre problème qui risquerait, dans ce même contexte, de se poser, et qui concernerait alors l'application de la Convention, réside dans le fait que la loi d'approbation de la Convention de 1977 dispose en son article 2 que „pour l'application de ladite convention les tribunaux luxembourgeois sont compétents et la loi pénale s'applique aux infractions visées à l'article premier de la Convention lorsqu'une demande d'extradition est introduite par un Etat contractant et que l'auteur présumé n'est pas extradé, que l'auteur soit de nationalité luxembourgeoise ou de nationalité étrangère et que l'infraction ait été perpétrée sur le territoire luxembourgeois ou sur le territoire étranger“. Ce problème a été résolu, s'agissant de la Convention de Vienne du 3 mars 1980 sur la protection physique des matières nucléaires (qui figurera dorénavant sous l'article 1er, paragraphe 1er, sous-paragraphe *e* de la convention amendée de 1977), la loi d'approbation de cette convention ayant été complétée, par la loi du 12 août 2003 portant 1) répression du terrorisme et de son financement 2) approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ouverte à la signature à New York en date du 10 janvier 2000, à l'effet de prévoir des incriminations spécifiques en droit luxembourgeois. Aussi le Conseil d'Etat invite-t-il les auteurs du projet de loi à examiner si le Code pénal luxembourgeois ou d'autres lois spéciales permettent d'ores et déjà d'appréhender les faits répréhensibles visés au titre des conventions et protocole non signés et non ratifiés par le Luxembourg, pour ainsi s'assurer que le Luxembourg sera en mesure de satisfaire à ses engagements internationaux, découlant de la maxime „*aut dedere aut judicare*“.

La règle obligatoire de ne pas considérer comme „infractions politiques“ certains faits est encore étendue, au-delà de la tentative de commettre une des infractions spécifiées, et de la participation crimi-

nelle en tant que complice à une infraction spécifiée ou à la tentative de la commettre (article 1er, point *f* de la Convention dans la teneur avant son amendement), à l'organisation ou au fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une infraction spécifiée. Il est par ailleurs disposé que les nouvelles dispositions sont appelées à trouver application alors même que la tentative ou les diverses formes de participation ne seraient pas couvertes par les actes internationaux auxquels il est fait référence. Pour ce qui est de la participation criminelle à raison „de l'organisation ou du fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une de ces infractions principales“, les auteurs du projet de loi de renvoyer, notamment, à l'article 2, paragraphe 5 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Le renvoi aux dispositions de cette convention aussi bien que le domaine propre de la Convention de 1977 (répression du terrorisme) doivent faire admettre que la forme de participation visée est celle incriminée au titre de l'article 135-4 du Code pénal.

2) S'agissant de la procédure d'amendement en général, le Conseil d'Etat part de l'idée que l'„acceptation“ par un Etat contractant, dont question au paragraphe 2 du nouvel article 12, interviendra, au Luxembourg, après l'accomplissement des procédures constitutionnelles prévues pour que les traités puissent sortir leurs effets en droit interne.

3) Le nouvel article 13 prévoit à son tour une procédure d'amendement allégée particulière, s'agissant du champ d'application de l'article 1er, paragraphe 1er de la Convention. Une extension du champ d'application de ladite disposition peut entrer en vigueur indépendamment de son acceptation par tous les Etats contractants. Toutefois, le principe énoncé au paragraphe 2 du nouvel article 13 est assorti d'exceptions: si un tiers des Etats contractants notifie au Secrétaire général du Conseil de l'Europe une objection à l'entrée en vigueur, l'amendement n'entre pas en vigueur; si moins d'un tiers des Etats contractants a notifié une objection, l'amendement entre en vigueur à l'égard des Etats contractants qui n'ont pas formulé d'objection. Le paragraphe 5 du nouvel article 13 revêt finalement une importance particulière, dans le cadre de la présente procédure d'approbation parlementaire, en ce qu'il garantit qu'à l'égard d'un Etat ayant formulé une objection à l'entrée en vigueur d'un amendement, cet amendement n'entrera en vigueur à son encontre qu'une fois qu'il l'aura accepté (ce qui signifie pour le Luxembourg, après l'accomplissement des procédures constitutionnelles internes).

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat recommande à la Chambre des députés l'adoption du projet de loi sous avis, dont le texte ne donne pas lieu à observations.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 septembre 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5344/02

N° 5344²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**portant approbation du Protocole portant amendement
à la Convention européenne pour la répression du terrorisme,
fait à Strasbourg, le 15 mai 2003**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(27.10.2004)

La Commission se compose de: M. Patrick SANTER, Président; Mme Christine DOERNER, Rapportrice; MM. Xavier BETTEL, Alex BODRY, Felix BRAZ, Mmes Lydie ERR, Colette FLESCHE, MM. Jacques-Yves HENCKES, Jean-Pierre KLEIN, Paul-Henri MEYERS et Laurent MOSAR, Membres.

*

PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par le Ministre des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur en date du 4 juin 2004. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et le texte du Protocole d'amendement de la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977.

Le projet de loi a été présenté par un représentant du Ministre de la Justice aux membres de la Commission juridique, devant laquelle le projet de loi a été renvoyé, lors de sa réunion du 6 octobre 2004. Au cours de la même réunion, la Commission a procédé à l'examen de celui-ci à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat du 28 septembre 2004, et a désigné Madame Christine DOERNER comme rapportrice du projet sous examen.

Le présent rapport a été adopté par la Commission juridique lors d'une réunion ultérieure qui s'est tenue en date du 27 octobre 2004.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique a pour objet d'approuver le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Strasbourg, le 15 mai 2003.

Il est rappelé dans ce contexte que la Convention européenne pour la répression du terrorisme, qui date du 27 janvier 1977, a pour objectif de renforcer la collaboration internationale en matière de prévention et de lutte contre le terrorisme. Cet instrument vise à empêcher que des auteurs d'actes de terrorisme échappent aux poursuites pénales et aux sanctions prévues pour de tels actes. Considérant l'extradition comme un moyen particulièrement efficace de parvenir à ce résultat, la Convention a „dépolitisé“ les questions d'extradition et d'entraide judiciaire en établissant une liste d'infractions qui ne peuvent plus être considérées comme des infractions politiques et pour lesquelles l'extradition ou l'entraide ne saurait dès lors plus être refusée. En effet, au milieu des années '70, beaucoup de demandes d'extradition ou d'entraide judiciaire n'ont pas abouti parce que l'Etat requis refusait de coopé-

rer avec l'Etat requérant au motif que les infractions pour lesquelles l'extradition ou l'entraide judiciaire était demandée étaient des infractions à caractère politique.

Suite aux attentats de New York et de Washington, il a été jugé nécessaire de renforcer la lutte contre le terrorisme, aussi le Comité des Ministres a-t-il décidé en novembre 2001 de créer un groupe de travail multidisciplinaire sur l'action internationale contre le terrorisme. Ce groupe a été chargé de revoir le fonctionnement des instruments internationaux existants au sein du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme, et plus particulièrement la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977, et de mettre ces instruments à jour.

Sur base du mandat que le Comité des Ministres lui a confié, le groupe multidisciplinaire en question a finalisé un rapport d'avancement sur l'action que le Conseil de l'Europe pourrait utilement mener dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, rapport présenté lors de 110e session du Comité des Ministres à Vilnius en mai 2002. Ce rapport rend, d'une part, compte de l'état des discussions relatives à l'actualisation de la Convention de 1977 précitée, et souligne, d'autre part, la nécessité de mettre en place un mécanisme de suivi spécifique dans le domaine du terrorisme afin de renforcer l'efficacité de l'action du Conseil de l'Europe en la matière. Il propose aussi des actions relevant tant du domaine juridique que du domaine exécutif qui pourraient être entreprises par le Conseil de l'Europe au niveau de la lutte contre le terrorisme.

Le Comité des Ministres a exprimé sa volonté de poursuivre les efforts dans les domaines identifiés par le groupe de travail susmentionné, notamment par le biais d'un renforcement de la coopération internationale à travers une mise à jour de la Convention européenne pour la répression du terrorisme de 1977. Il a en conséquence chargé le groupe de travail de préparer un projet de Protocole à la Convention de 1977.

Le 13 février 2003, lors d'une réunion des Délégués des Ministres, il a été décidé d'approuver le projet de Protocole élaboré par le groupe de travail et de l'ouvrir à la signature. A noter dans ce contexte que le Protocole a été signé par le Luxembourg en date du 11 juin 2003.

A noter encore que le Protocole constitue le premier instrument juridique européen élaboré depuis les attentats du 11 septembre 2001 qui s'inscrit dans la ligne de la démarche initiée par le Conseil de l'Europe et qui consiste à concilier la lutte contre le terrorisme et la protection des droits de l'homme.

*

LES POINTS SAILLANTS DU PROTOCOLE DU 15 MAI 2003 PORTANT AMENDEMENT A LA CONVENTION EUROPEENNE POUR LA REPRESSION DU TERRORISME

1. Le Protocole renforce la lutte contre le terrorisme en étendant la liste des délits à „dépolitiser“. La liste des conventions internationales prévue à l'article 1er de la Convention européenne pour la répression du terrorisme a été complétée et englobe actuellement tous les instruments juridiques pertinents des Nations Unies concernant la lutte contre le terrorisme, tels que la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée à New York, le 14 décembre 1973 ou encore la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, signée à New York, le 9 décembre 1999.

Le Protocole ne se contente pas d'allonger la liste des conventions internationales reprises au niveau de l'article 1er de la Convention de 1977, il précise également que sont incluses dans le champ d'application de la Convention les infractions connexes aux infractions principales citées au paragraphe (1) de la Convention incluant de ce fait la tentative de commettre une de ces infractions principales, la participation en tant que coauteur ou complice à sa perpétration ou à la tentative de perpétration ou encore l'organisation ou le fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une de ces infractions.

A noter dans ce contexte que le Protocole n'innove pas puisque d'autres instruments juridiques internationaux contiennent des dispositions analogues.

2. Afin d'assurer une plus grande portée à la Convention, le Protocole modifie le régime des réserves à la Convention en renforçant les conditions qui permettent de formuler une réserve par rapport au texte de 1977.

En effet, d'après l'article 13 de la Convention, „Tout Etat peut (...), déclarer qu'il se réserve le droit de refuser l'extradition en ce qui concerne toute infraction énumérée à l'article 1er qu'il considère comme une infraction politique (...)“. Cette possibilité pour un Etat d'exclure l'application de la Convention pour une ou plusieurs infractions prévues par elle n'est à l'heure actuelle nullement encadrée ou contrebalancée par un quelconque contrôle de conformité. Il en résulte que l'application de la Convention dépend en fin de compte du pouvoir discrétionnaire des Etats membres, de sorte que la portée de la Convention s'en trouve nécessairement diminuée.

Le régime des réserves a été révisé par le Protocole qui le soumet à un certain nombre de conditions supplémentaires ainsi qu'à une procédure de suivi (voir point 3).

Ainsi, si un Etat formule une réserve, il est tenu de l'appliquer au cas par cas sur base d'une décision dûment motivée et de prendre en considération le caractère particulièrement grave de l'infraction avant de la qualifier de politique.

Dans la mesure où cet amendement écorne quelque peu le droit des Etats à exclure l'application de la Convention, il n'est pas étonnant que ce point ait donné lieu à de nombreuses discussions lors de l'élaboration du Protocole.

3. Le Protocole renforce également le suivi de la mise en œuvre de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, d'une part, en complétant et développant les attributions du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) qui se voit reconnaître des tâches additionnelles, telles que faire des propositions en vue de faciliter l'application de la Convention ou adresser au Comité des Ministres des recommandations relatives à des propositions d'amendement, et, d'autre part, en créant un comité conventionnel, le COSTER (acronyme formé à partir des mots „Conference of Contracting States against Terrorism“, Conférence des Etats contractants contre le terrorisme) chargé du suivi de la Convention.

D'après les auteurs du projet de loi sous rubrique, le COSTER „joue un rôle particulièrement important en ce qui concerne les réserves formulées en conformité avec l'article 16 nouveau de la Convention“; à cet égard, il est chargé, en cas de refus d'une demande d'extradition sur base d'une réserve, d'émettre un avis sur la conformité du refus avec les dispositions de la Convention. Le COSTER est aussi „appelé à servir de centre d'échange d'informations sur les évolutions juridiques et politiques ainsi que, à la demande du Comité des Ministres, à examiner les nouvelles mesures juridiques antiterroristes adoptées (...), à formuler des propositions de mesures supplémentaires nécessaires en particulier pour améliorer la coopération internationale dans ce domaine, ou encore à élaborer des avis et l'exécution des mandats donnés par le Comité des Ministres“.

4. L'ouverture à la signature de la Convention aux Etats non membres du Conseil de l'Europe constitue une autre innovation majeure du Protocole. Les Etats membres du Conseil de l'Europe, mais aussi les Etats non membres mais dotés du statut d'observateurs ont automatiquement la possibilité d'adhérer à la Convention. Les Etats non membres ne bénéficiant d'aucun statut particulier ne peuvent quant à eux y adhérer que sur invitation du Comité des Ministres. Cette différence de procédure pour les Etats non membres s'explique par le statut spécial des Etats observateurs auprès du Conseil de l'Europe, statut qui présuppose une décision du Comité des Ministres.

5. Finalement, on peut citer également, parmi les autres points saillants du Protocole, la simplification de la procédure d'amendement ou encore l'élaboration d'une procédure d'amendement général permettant des révisions futures sans devoir passer par l'adoption d'un Protocole.

A noter que dans le cadre des relations entre Etats membres de l'Union européenne, la Convention, même amendée par le Protocole, est remplacée pour des faits commis postérieurement au 7 août 2002 par la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne, pour autant que les Etats membres aient transposé la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre les Etats membres. Dans les relations avec les Etats qui n'ont pas encore transposé en leur droit national la décision-cadre submentionnée, la Convention de 1977 et son Protocole continueront à régir les demandes de remise jusqu'à l'entrée en vigueur des mesures de transposition nationales respectives. Le projet de loi sous rubrique présente dès lors une utilité dans les relations avec ces Etats, de même qu'avec les Etats membres du Conseil de l'Europe, mais non membres de l'Union européenne.

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET OBSERVATIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Constatant que „le commentaire des articles du Protocole précise que le Luxembourg n'a ni signé ni ratifié la Convention de New York du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, la Convention de Rome du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime et le Protocole de Rome du 19 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental“, le Conseil d'Etat se demande s'„il ne risque pas de se poser un problème au niveau de la condition de la double incrimination, du moins dans les relations avec les Etats où le mécanisme du mandat d'arrêt européen ne s'applique pas“.

Il soulève ensuite un autre problème en rapport avec la non-signature et la non-ratification des conventions et protocole prémentionnés. A cet effet, il „invite les auteurs du projet de loi à examiner si le Code pénal luxembourgeois ou d'autres lois spéciales permettent d'ores et déjà d'appréhender les faits répréhensibles visés au titre des conventions et protocoles non signés et non ratifiés par le Luxembourg, pour ainsi s'assurer que le Luxembourg sera en mesure de satisfaire à ses engagements internationaux, découlant de la maxime „*aut dedere aut judicare*““.

Concernant la question de la double incrimination, la Commission fait sienne l'observation du représentant du Ministère de la Justice émise lors de la présentation du projet sous rubrique le 6 octobre 2004, et selon laquelle aucun problème ne devrait se poser en la matière suite à l'entrée en vigueur de la loi du 12 août 2003 sur la répression du terrorisme. Cette loi a, en effet, érigé le terrorisme en infraction spécifique.

Quant au deuxième problème soulevé par le CE, il échet de noter que l'article 7-4 du Code d'instruction criminelle institué par la loi du 12 août 2003 sur la répression du terrorisme y apporte une réponse générale. D'après cet article en effet, une personne qui s'est rendue coupable à l'étranger d'une infraction terroriste au sens de la loi précitée du 12 août 2003 (ou d'un acte de torture au sens de la loi du 24 avril 2000), pourra être poursuivie et jugée au Luxembourg, lorsqu'une demande d'extradition est introduite.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROTOCOLE

Il est renvoyé au commentaire détaillé des articles du Protocole tel qu'il figure dans le projet de loi sous rubrique.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique unanime recommande à la Chambre d'adopter le projet de loi 5344 dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION
PROJET DE LOI
portant approbation du Protocole portant amendement
à la Convention européenne pour la répression du terrorisme,
fait à Strasbourg, le 15 mai 2003

Article unique.— Est approuvé le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Strasbourg, le 15 mai 2003.

Luxembourg, le 27 octobre 2004

La Rapporteuse,
Christine DOERNER

Le Président,
Patrick SANTER

Annexe: Texte du Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Strasbourg, le 15 mai 2003

*

PROTOCOLE
portant amendement à la Convention européenne
pour la répression du terrorisme

Strasbourg, 15.V.2003

LES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE, signataires de ce Protocole;

Ayant à l'esprit la Déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 12 septembre 2001 et sa décision du 21 septembre 2001 sur la lutte contre le terrorisme international, et la Déclaration de Vilnius sur la coopération régionale et la consolidation de la stabilité démocratique dans la Grande Europe adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 110e session à Vilnius, le 3 mai 2002;

Ayant à l'esprit la Recommandation 1550 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le terrorisme et le respect des droits de l'homme;

Ayant à l'esprit la résolution A/RES/51/210 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international et la déclaration, en annexe, complétant la déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, et sa résolution A/RES/49/60 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international et, en annexe, la déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international;

Souhaitant renforcer la lutte contre le terrorisme tout en respectant les droits de l'homme et ayant à l'esprit les Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 juillet 2002;

Considérant à cette fin qu'il est souhaitable d'amender la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE No 90) ouverte à la signature à Strasbourg le 27 janvier 1977, ci-après dénommée „la Convention“;

Considérant qu'il est souhaitable de mettre à jour la liste des conventions internationales énumérées par l'article 1 de la Convention et de prévoir une procédure simplifiée afin de la mettre à jour par la suite et selon les besoins;

Considérant que le renforcement du suivi de la mise en œuvre de la Convention est souhaitable;

Considérant qu'une révision du régime des réserves est souhaitable;

Considérant qu'il est souhaitable d'ouvrir la Convention à la signature de tous les Etats intéressés;

SONT CONVENUS de ce qui suit:

Article 1

1. Le paragraphe introductif de l'article 1 de la Convention devient le paragraphe 1 de cet article. Au sous-paragraphe b de ce paragraphe, le terme „signée“ est remplacé par le terme „conclue“ et les sous-paragraphe c, d, e et f de ce paragraphe sont remplacés respectivement par:

- „c les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York le 14 décembre 1973;
- d les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée à New York le 17 décembre 1979;
- e les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 3 mars 1980;
- f les infractions comprises dans le champ d'application du Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, conclu à Montréal le 24 février 1988;“

2. Le paragraphe 1 de l'article 1 de la Convention est complété par les quatre sous-paragraphe suivants:

- „g les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclue à Rome le 10 mars 1988;
- h les infractions comprises dans le champ d'application du Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclu à Rome le 10 mars 1988;
- i les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée à New York le 15 décembre 1997;
- j les infractions comprises dans le champ d'application de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée à New York le 9 décembre 1999.“

3. Le texte de l'article 1 de la Convention est complété par le paragraphe suivant:

„2. Dans la mesure où elles ne seraient pas couvertes par les conventions visées au paragraphe 1, il en sera de même, pour les besoins de l'extradition entre Etats contractants, non seulement du fait de commettre, comme auteur matériel principal ces infractions principales, mais également:

- a de la tentative de commettre une de ces infractions principales;
- b de la complicité avec une de ces infractions principales ou avec la tentative de commettre une de ces infractions principales;
- c de l'organisation ou du fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une de ces infractions principales.“

Article 2

Le paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention est remplacé par les termes suivants:

„3. Il en sera de même:

- a de la tentative de commettre une de ces infractions principales;
- b de la complicité à une de ces infractions principales ou à la tentative de commettre une de ces infractions principales;
- c de l'organisation ou du fait de donner l'ordre à d'autres de commettre ou de tenter de commettre une de ces infractions principales.“

Article 3

1. Le texte de l'article 4 de la Convention devient le paragraphe 1 de cet article et une nouvelle phrase est ajoutée à la fin de ce paragraphe, dont le libellé est: „Les Etats contractants s'engagent à considérer ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure par la suite entre eux.“
2. Le texte de l'article 4 de la Convention est complété par le paragraphe suivant:

„2. Lorsqu'un Etat contractant qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat contractant avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, l'Etat contractant requis a la latitude de considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne les infractions prévues aux articles 1 ou 2.“

Article 4

1. Le texte de l'article 5 de la Convention devient le paragraphe 1 de cet article.
2. Le texte de l'article 5 de la Convention est complété par les paragraphes suivants:

„2. Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader pour l'Etat requis si la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la torture.

3. Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extrader pour l'Etat requis si la personne faisant l'objet de la demande d'extradition risque d'être exposée à la peine de mort ou, lorsque la loi de l'Etat requis ne permet pas la peine privative de liberté à perpétuité, à la peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine, à moins que l'Etat requis ait l'obligation d'extrader conformément aux traités d'extradition applicables, si l'Etat requérant donne des assurances jugées suffisantes par l'Etat requis que la peine capitale ne sera pas prononcée ou, si elle est prononcée, qu'elle ne sera pas exécutée, ou que la personne concernée ne sera pas soumise à une peine privative de liberté à perpétuité sans possibilité de remise de peine.“

Article 5

Un nouvel article est introduit après l'article 8 de la Convention dont le libellé est le suivant:

„Article 9

Les Etats contractants pourront conclure entre eux des accords bilatéraux ou multilatéraux pour compléter les dispositions de la présente Convention ou pour faciliter l'application des principes contenus dans celle-ci.“

Article 6

1. L'article 9 de la Convention devient l'article 10.
2. Le libellé du paragraphe 1 du nouvel article 10 est modifié comme suit:

„Le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) est chargé de suivre l'application de la présente Convention. Le CDPC:

 - a est tenu informé de l'application de la Convention;
 - b fait des propositions en vue de faciliter ou d'améliorer l'application de la Convention;
 - c adresse au Comité des Ministres des recommandations relatives aux propositions d'amendements et donne son avis sur toute proposition d'amendement présentée par un Etat contractant conformément aux articles 12 et 13;
 - d exprime, à la demande d'un Etat contractant, un avis sur toute question relative à l'application de la Convention;

- e facilite autant que de besoin le règlement amiable de toute difficulté à laquelle l'exécution de la Convention donnerait lieu;
- f adresse au Comité des Ministres des recommandations relatives à l'invitation des Etats non membres à adhérer à la Convention conformément au paragraphe 3 de l'article 14;
- g soumet chaque année au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un rapport sur la mise en œuvre de cet article aux fins de l'application de la Convention."

3. Le paragraphe 2 du nouvel article 10 est supprimé.

Article 7

1. L'article 10 de la Convention devient l'article 11.

2. A la première phrase du paragraphe 1 du nouvel article 11 les termes „dans le cadre du paragraphe 2 de l'article 9“ sont remplacés par les termes „ni dans le cadre de l'article 10.e ni par voie de négociation“. A la deuxième phrase de ce paragraphe les termes „les deux arbitres désigneront un troisième arbitre“ sont remplacés par les termes „les arbitres désigneront un autre arbitre, président du tribunal“. Les phrases suivantes de ce paragraphe sont supprimées.

3. Le paragraphe 2 du nouvel article 11 devient le paragraphe 6 de cet article. La phrase „Lorsqu'une majorité ne peut être acquise, le président a une voix prépondérante“ est ajoutée après la deuxième phrase, et à la dernière phrase les termes „Sa sentence“ sont remplacés par les termes „La sentence du tribunal“.

4. Le texte du nouvel article 11 est complété par les paragraphes suivants:

„2. Lorsque les parties au différend sont membres du Conseil de l'Europe et si, dans un délai de trois mois à compter de la demande d'arbitrage, l'une des Parties n'a pas procédé à la désignation d'un arbitre conformément au paragraphe 1 du présent article, cet arbitre est désigné par le président de la Cour européenne des Droits de l'Homme à la demande de l'autre Partie.

3. Lorsqu'une des parties au différend n'est pas membre du Conseil de l'Europe et si, dans un délai de trois mois à compter de la demande d'arbitrage, l'une des Parties n'a pas procédé à la désignation d'un arbitre conformément au paragraphe 1 du présent article, cet arbitre est désigné par le président de la Cour internationale de justice à la demande de l'autre Partie.

4. Dans les cas prévus aux paragraphes 2 et 3 du présent article, si le président de la cour concernée est le ressortissant de l'une des parties au différend, la désignation de l'arbitre incombe au vice-président de la cour ou, si le vice-président est le ressortissant de l'une des parties au différend, au membre le plus ancien de la cour qui n'est pas le ressortissant de l'une des parties au différend.

5. Les procédures prévues aux paragraphes 2 ou 3 et 4 s'appliqueront *mutatis mutandis* au cas où les arbitres ne pourraient pas se mettre d'accord sur le choix du président conformément au paragraphe 1 du présent article.“

Article 8

Un nouvel article est ajouté après le nouvel article 11 avec le libellé suivant:

„Article 12

1. Des amendements à la présente Convention peuvent être proposés par tout Etat contractant ou par le Comité des Ministres. Ces propositions d'amendement sont communiquées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats contractants.

2. Après avoir consulté les Etats contractants non membres et si nécessaire le CDPC, le Comité des Ministres peut adopter l'amendement. La décision est prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe. Le texte de tout amendement ainsi adopté est transmis par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats contractants pour acceptation.

3. Tout amendement adopté conformément au paragraphe précédent entre en vigueur le trentième jour après que toutes les Parties ont notifié au Secrétaire Général qu'elles l'ont accepté."

Article 9

Un nouvel article est ajouté après le nouvel article 12 avec le libellé suivant:

„Article 13

1. Afin d'actualiser la liste des traités mentionnés au paragraphe 1 de l'article 1, des amendements peuvent être proposés par tout Etat contractant ou par le Comité des Ministres. Ces propositions d'amendement ne peuvent concerner que des traités conclus au sein de l'Organisation des Nations Unies, portant spécifiquement sur le terrorisme international et entrés en vigueur. Ils sont communiqués par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats contractants.
2. Après avoir consulté les Etats contractants non membres et si nécessaire le CDPC, le Comité des Ministres peut adopter un amendement proposé à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe. Cet amendement entre en vigueur à l'expiration d'une période d'un an à compter de la date à laquelle il aura été transmis aux Etats contractants. Pendant ce délai, tout Etat contractant pourra notifier au Secrétaire Général une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement à son égard.
3. Si un tiers des Etats contractants a notifié au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement celui-ci n'entre pas en vigueur.
4. Si moins d'un tiers des Etats contractants a notifié une objection, l'amendement entre en vigueur pour les Etats contractants qui n'ont pas formulé d'objection.
5. Lorsqu'un amendement est entré en vigueur conformément au paragraphe 2 du présent article et qu'un Etat contractant avait formulé une objection à cet amendement, celui-ci entre en vigueur dans cet Etat le premier jour du mois suivant la date à laquelle il aura notifié son acceptation au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe."

Article 10

1. L'article 11 de la Convention devient l'article 14.
2. Dans la première phrase du paragraphe 1 du nouvel article 14 les termes „et des Etats observateurs“ sont ajoutés après les termes „Etats membres“, la deuxième phrase est libellée comme suit: „Elle fera l'objet d'une ratification, acceptation, approbation ou adhésion“, et dans la troisième phrase les termes „ou d'approbation“ sont remplacés par les termes „ , d'approbation ou d'adhésion“.
3. Le texte du nouvel article 14 est complété par le paragraphe suivant:

„3. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe peut, après avoir consulté le CDPC, inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe, autre que ceux visés au paragraphe 1 du présent article, à adhérer à la présente Convention. La décision est prise à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres.“
4. Le paragraphe 3 du nouvel article 14 devient le paragraphe 4 de cet article et les termes „ou l'approuvera“ sont remplacés par les termes „ , l'approuvera ou l'adhérera“ et les termes „d'approbation“ sont remplacés par les termes „ , d'approbation ou d'adhésion“.

Article 11

1. L'article 12 de la Convention devient l'article 15.
2. Dans la première phrase du paragraphe 1 du nouvel article 15 les termes „ou d'approbation“ sont remplacés par les termes „ , d'approbation ou d'adhésion“.

3. Dans la première phrase du paragraphe 2 du nouvel article 15 les termes „ou d’approbation“ sont remplacés par les termes „, d’approbation ou d’adhésion“.

Article 12

1. Les réserves à la Convention formulées avant l’ouverture à la signature du présent Protocole ne sont pas applicables à la Convention telle qu’amendée par le présent Protocole.

2. L’article 13 de la Convention devient l’article 16.

3. A la première phrase du premier paragraphe du nouvel article 16 les termes „partie à la Convention au [15 mai 2003]“ sont ajoutés avant le terme „peut“ et les termes „du Protocole portant amendement à la Convention“ sont ajoutés après le terme „approbation“. La deuxième phrase suivante est ajoutée après les termes „mobiles politiques“: „L’Etat contractant s’engage à appliquer cette réserve au cas par cas sur la base d’une décision dûment motivée et à prendre dûment en considération, lors de l’évaluation du caractère de l’infraction, son caractère de particulière gravité, y compris“. Le reste de la première phrase est supprimé, à l’exception des sous-paragraphe a, b et c.

4. Le texte du nouvel article 16 est complété par le paragraphe suivant:

„2. Lorsqu’il applique le paragraphe 1 du présent article, l’Etat contractant indique les infractions auxquelles s’applique sa réserve.“

5. Le paragraphe 2 du nouvel article 16 devient le paragraphe 3 de cet article. A la première phrase de ce paragraphe le terme „contractant“ est ajouté après le terme „Etat“, et le terme „précédent“ est remplacé par le terme „1“.

6. Le paragraphe 3 du nouvel article 16 devient le paragraphe 4 de cet article. A la première phrase de ce paragraphe le terme „contractant“ est ajouté après le terme „Etat“.

7. Le texte du nouvel article 16 est complété par les paragraphes suivants:

„5. Les réserves formulées en vertu du paragraphe 1 du présent article sont valables pour une période de trois ans à compter du premier jour de l’entrée en vigueur de la Convention telle qu’amendée pour l’Etat concerné. Toutefois, ces réserves peuvent être renouvelées pour des périodes de la même durée.

6. Douze mois avant l’expiration de la réserve, le Secrétaire Général du Conseil de l’Europe informe l’Etat contractant concerné de cette expiration. Trois mois avant la date d’expiration, l’Etat contractant notifie au Secrétaire Général son intention de maintenir, de modifier ou de retirer la réserve. Lorsqu’un Etat contractant notifie au Secrétaire Général du Conseil de l’Europe qu’il maintient sa réserve, il fournit des explications quant aux motifs justifiant son maintien. En l’absence de notification par l’Etat contractant concerné, le Secrétaire Général du Conseil de l’Europe informe cet Etat contractant que sa réserve est automatiquement prolongée pour une période de six mois. Si l’Etat contractant concerné ne notifie pas sa décision de maintenir ou de modifier ses réserves avant l’expiration de cette période, la réserve devient caduque.

7. Chaque fois qu’un Etat contractant décide de ne pas extraditer une personne en vertu de l’application de la réserve formulée conformément au paragraphe 1 du présent article, après avoir reçu une demande d’extradition d’un autre Etat contractant, il soumet l’affaire, sans exception aucune et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes en vue de poursuites, sauf si d’autres dispositions ont été convenues entre l’Etat requérant et l’Etat requis. Les autorités compétentes, en vue des poursuites dans l’Etat requis, prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de caractère grave conformément aux lois de cet Etat. L’Etat requis communique sans retard injustifié l’issue finale des poursuites à l’Etat requérant et au Secrétaire Général du Conseil de l’Europe qui la communique à la Conférence prévue à l’article 17.

8. La décision de refus de la demande d’extradition, en vertu de la réserve formulée conformément au paragraphe 1 du présent article, est communiquée aussitôt à l’Etat requérant. Si aucune

décision judiciaire sur le fond n'est prise dans l'Etat requis en vertu du paragraphe 7 du présent article dans un délai raisonnable, l'Etat requérant peut en informer le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui soumet la question à la Conférence prévue à l'article 17. Cette Conférence examine la question et émet un avis sur la conformité du refus avec les dispositions de la Convention et le soumet au Comité des Ministres afin qu'il adopte une déclaration en la matière. Lorsqu'il exerce ses fonctions en vertu de ce paragraphe, le Comité des Ministres se réunit dans sa composition restreinte aux Etats contractants."

Article 13

Un nouvel article est ajouté après le nouvel article 16 avec le libellé suivant:

„Article 17

1. Sans préjudice pour l'application de l'article 10, une Conférence des Etats Contractants contre le terrorisme (ci-après dénommée le „COSTER“) veillera à assurer:
 - a l'application et le fonctionnement effectifs de la présente Convention, y compris l'identification de tout problème y relatif, en contact étroit avec le CDPC;
 - b l'examen des réserves formulées en conformité avec l'article 16 et notamment la procédure prévue à l'article 16, paragraphe 8;
 - c l'échange d'informations sur les évolutions juridiques et politiques significatives dans le domaine de la lutte contre le terrorisme;
 - d l'examen, à la demande du Comité des Ministres, des mesures adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et, le cas échéant, l'élaboration de propositions de mesures supplémentaires nécessaires en vue d'améliorer la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, et ce en consultation avec le CDPC lorsque ces mesures concernent la coopération en matière pénale;
 - e l'élaboration des avis dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et l'exécution des mandats demandés par le Comité des Ministres.
2. Le COSTER est composé d'un expert nommé par chaque Etat contractant. Il se réunit en session ordinaire une fois par an et en session extraordinaire à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ou à la demande d'au moins un tiers des Etats contractants.
3. Le COSTER adopte son Règlement intérieur. Les dépenses relatives à la participation des Etats contractants qui sont membres du Conseil de l'Europe sont prises en charge par le Conseil de l'Europe. Le Secrétariat du Conseil de l'Europe assiste le COSTER dans l'exercice des fonctions découlant de cet article.
4. Le CDPC est tenu périodiquement informé des travaux du COSTER."

Article 14

L'article 14 de la Convention devient l'article 18.

Article 15

L'article 15 de la Convention est supprimé.

Article 16

1. L'article 16 de la Convention devient l'article 19.
2. Dans la phrase introductive du nouvel article 19 les termes „aux Etats membres“ sont remplacés par les termes „aux Etats contractants“.
3. Au paragraphe b du nouvel article 19 les termes „d'approbation“ sont remplacés par les termes „, d'approbation ou d'adhésion“.

4. Au paragraphe c du nouvel article 19 le chiffre „11“ devient „14“.
5. Au paragraphe d du nouvel article 19 le chiffre „12“ devient „15“.
6. Les paragraphes e et f du nouvel article 19 sont supprimés.
7. Le paragraphe g du nouvel article 19 devient le paragraphe e de cet article et le chiffre „14“ devient „18“.
8. Le paragraphe h du nouvel article 19 est supprimé.

Article 17

1. Le présent Protocole est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par:
 - a signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou
 - b signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 18

Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Parties à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 17.

Article 19

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe:

- a toute signature;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à l'article 18;
- d tout autre acte, 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 Strasbourg, le 15 mai 2003, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera 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 signataires.

5344/03

N° 5344³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

**portant approbation du Protocole portant amendement
à la Convention européenne pour la répression du terrorisme,
fait à Strasbourg, le 15 mai 2003**

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(17.12.2004)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 7 décembre 2004 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**portant approbation du Protocole portant amendement
à la Convention européenne pour la répression du terrorisme,
fait à Strasbourg, le 15 mai 2003**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 1er décembre 2004 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'Etat en sa séance du 28 septembre 2004;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 17 décembre 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

5344

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 215

31 décembre 2004

S o m m a i r e

**CONVENTION EUROPEENNE POUR LA
REPRESSION DU TERRORISME**

Loi du 21 décembre 2004 portant approbation du Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Strasbourg, le 15 mai 2003..... page 3916