



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 5505

Projet de loi portant approbation 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

Date de dépôt : 20-10-2005

Date de l'avis du Conseil d'État : 15-11-2005

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
13-02-2006	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
20-10-2005	Déposé	5505/00	<u>5</u>
15-11-2005	Avis du Conseil d'Etat (15.11.2005)	5505/01	<u>20</u>
19-12-2005	Rapport de commission(s) : Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration Rapporteur(s) : Monsieur Marc Angel	5505/02	<u>23</u>
14-02-2006	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (14-02-2006) Evacué par dispense du second vote (14-02-2006)	5505/03	<u>31</u>
31-12-2006	Publié au Mémorial A n°50 en page 1115	5505,5525	<u>34</u>

# Résumé

### **Résumé du projet de loi 5505**

Le présent projet de loi a pour objet l'approbation de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, qui constitue un des instruments internationaux adoptés au début des années 1970 sous l'égide des Nations Unies pour répondre à la multiplication des actes de terrorisme international.

La Convention se présente comme une convention d'incrimination, mais elle contient également des dispositions en matière de prévention, notamment par le biais de l'entraide judiciaire.

La Convention s'applique notamment aux chefs d'Etat, aux chefs de gouvernement, aux ministres des affaires étrangères ainsi qu'à la famille qui les accompagne et leur confère à tout moment une protection lorsque ces personnes se trouvent à l'étranger pour quelque raison que ce soit. Elle est également applicable aux représentants ou fonctionnaires d'un Etat ou d'une organisation intergouvernementale ainsi qu'aux membres de leur famille faisant partie de leur ménage qui peuvent prétendre à une protection spéciale contre des attaques sur leur personne, leur liberté ou leur dignité. Dans ce cas, la protection est limitée au lieu et au moment de l'infraction.

L'article 2 donne le catalogue des infractions visées. Il s'agit d'atteintes à la personne (meurtre, enlèvement...), d'atteintes aux biens ainsi que de la menace, de la tentative et de la complicité.

5505/00

## N° 5505

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI**

**portant approbation 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**

\* \* \*

(Dépôt: le 20.10.2005)

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (14.10.2005) .....	1
2) Texte du projet de loi .....	2
3) Exposé des motifs .....	2
4) Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques .....	9

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

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

Sur le rapport de Notre Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*— Notre Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant approbation 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.

Palais de Luxembourg, le 14 octobre 2005

*Le Ministre des Affaires étrangères  
et de l'Immigration,*

Jean ASSELBORN

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Article unique.**– Est approuvée 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.

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Dans le cadre des Nations Unies, une convention internationale sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d’une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, a été adoptée à New York le 14 décembre 1973.

Cette convention figure parmi les premiers instruments internationaux adoptés au début des années 1970 pour répondre à la multiplication des actes de terrorisme international, qui prenaient notamment pour cibles l’aviation civile, d’une part, et des diplomates ou des missions diplomatiques, d’autre part. Les conventions de 1970 sur la répression des captures illicites d’aéronefs et de 1971 sur la répression des actes illicites contre la sécurité de l’aviation civile ont couvert le premier aspect. La convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d’une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, vise à répondre au second.

La convention a été élaborée en deux ans dans le cadre de la Commission du droit international, suite à une demande formulée dès 1971 par la résolution 2780 (XXVI) de l’Assemblée générale des Nations unies du 3 décembre 1971, dans un contexte historique marqué par de vives oppositions sur la question de la définition du terrorisme et sur la distinction entre le terrorisme et les actes commis par les mouvements de libération nationale.

La Commission du droit international a pu mener cette mission à bien rapidement, grâce à l’existence d’un certain nombre d’instruments internationaux (notamment les Conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de 1963 sur les relations consulaires, la Convention de La Haye du 16 décembre 1970, la Convention de Montréal du 23 septembre 1971, etc.).

Le projet élaboré par la Commission du droit international confère aux Etats parties à la convention la compétence juridique universelle de connaître des infractions commises contre des diplomates et autres personnes jouissant d’une protection spéciale. Elle laisse en outre aux Etats, conformément aux Conventions de La Haye et de Montréal, le choix d’extrader ou de poursuivre.

Le projet de texte a été examiné en 1973 lors de la 28e session de l’Assemblée générale, pour laquelle il avait été retenu comme point 90 de l’ordre du jour. S’en suivirent de longues et difficiles négociations au sein de la 6e Commission des affaires juridiques.

Au terme de la première lecture par la 6e Commission, tous les textes et amendements proposés furent transmis à la Commission des projets. Après examen, celle-ci a soumis un grand nombre d’amendements à la 6e Commission pour discussion. Après approbation de ces amendements, le texte fut communiqué à la Commission des projets pour une dernière lecture. Le texte définitif fut approuvé par la 6e Commission le 6 décembre 1973 et par l’Assemblée générale le 14 décembre 1973, sans négociations préalables.

Elle est entrée en vigueur trois ans après son adoption, le 20 février 1977, et compte à ce jour 159 Etats Parties dont 23 Etats membres de l’Union européenne, seul le Luxembourg et l’Irlande n’étant pas encore parties parmi les Etats membres de l’Union européenne. La décision d’engager le processus d’adhésion fait suite à l’engagement pris dans le cadre européen et aux Nations unies après les attentats du 11 septembre 2001 de devenir partie à l’ensemble des douze conventions anti-terroristes.

La convention se présente de manière classique comme une convention d’incrimination mais elle contient également des dispositions en matière de prévention, notamment par le biais de l’entraide judiciaire.

L’objectif de la convention est donc double: d’une part, elle incrimine le fait intentionnel de commettre un meurtre, un enlèvement ou une autre attaque contre la personne ou la liberté d’une personne jouissant d’une protection internationale, de commettre, en recourant à la violence, une attaque contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d’une telle personne, ainsi que de menacer de commettre ou de tenter de commettre une telle attaque ou d’y participer en tant que com-

plice et, d'autre part, elle organise la coopération judiciaire nécessaire pour réprimer pareilles infractions sur le plan international, ce par le biais de l'extradition et de l'entraide judiciaire.

\*

L'*article 1er* définit les notions de „personne jouissant d'une protection internationale“ et d'„auteur présumé de l'infraction“. La première notion s'applique, d'une part, aux chefs d'Etat, aux chefs de gouvernement, aux ministres des affaires étrangères et aux membres de leur famille qui les accompagnent. Ces personnes sont protégées à tout moment lorsqu'elles se trouvent à l'étranger pour quelque raison que ce soit.

D'autre part, la Convention s'applique également aux représentants ou fonctionnaires d'un Etat ou d'une organisation intergouvernementale ainsi qu'aux membres de leur famille faisant partie de leur ménage qui, en vertu du droit international (article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, article 40 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires et article 29 de la Convention de New York du 8 décembre 1969 sur les missions spéciales), peuvent prétendre à une protection spéciale contre des attaques sur leur personne, leur liberté ou leur dignité. Dans ce cas, la protection internationale est limitée au lieu et au moment de l'infraction.

L'„auteur présumé de l'infraction“ est défini comme étant toute personne à charge de laquelle il existe suffisamment de preuves pour présumer qu'elle a commis une ou plusieurs infractions prévues dans la Convention. Cette définition laisse à l'Etat requis le pouvoir discrétionnaire d'établir s'il y a ou non suffisamment de preuves contre l'auteur présumé de l'infraction.

Les infractions incriminées sont précisées à l'*article 2* et visent:

- les atteintes à la personne: meurtre, enlèvement ou autre attaque contre la personne ou sa liberté;
- les atteintes aux biens contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport de la personne protégée, lorsqu'ils peuvent mettre en danger son intégrité physique ou sa liberté;
- la menace, la tentative et la complicité.

Ces infractions doivent être couvertes par la législation interne des Etats parties et être passibles de peines appropriées.

L'*article 2* donne une description des faits délictueux auxquels la Convention s'applique, mais ne cite que les infractions les plus graves. Il incrimine le fait intentionnel de commettre un meurtre, un enlèvement ou une autre attaque contre la personne ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale. Le terme „intentionnel“ recouvre aussi bien la perpétration intentionnelle de l'infraction que le fait de savoir que l'infraction sera commise contre une personne répondant à la définition de „personne jouissant d'une protection internationale“. Cet article incrimine également le fait de commettre, en recourant à la violence, une attaque contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport de la personne jouissant d'une protection internationale. Outre la perpétration de ces infractions, les menaces et tentatives de commettre de telles attaques ou le fait d'y participer en tant que complice sont également punissables.

Conformément au paragraphe 2, tout Etat partie doit rendre ces infractions passibles de peines appropriées.

Cela concerne uniquement des faits intentionnels, répartis en cinq catégories de *a) à e)*, à savoir:

*a)* le meurtre, l'enlèvement ou „toute autre attaque contre la personne ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale“.

- le meurtre est couvert par les articles 393 et 394 du Code pénal, sans distinction selon la qualité de la victime. Pareille distinction n'est pas requise en la matière. Cette remarque est valable pour toute l'analyse exposée ci-dessous. Le droit luxembourgeois est donc conforme à cette disposition de la Convention.

Il convient en outre de faire mention de la loi du 12 août 2001 portant révision du second livre du Code pénal en ce qui concerne les crimes et délits relatifs au terrorisme. Cette loi vise un certain nombre d'attaques contre un pays, une organisation ou un organisme international. Elle ne s'adresse toutefois pas spécifiquement à toutes les „personnes jouissant d'une protection internationale“ au sens de la convention, ni aux infractions énumérées par l'*article 2*. Par conséquent, la présente note fera référence au droit commun du Code pénal, lequel couvre mieux la matière.



- l'enlèvement (traduit dans le texte anglais faisant également foi par *kidnapping*, soit une privation de liberté illégale en vue d'obtenir une rançon en échange de la libération de la personne enlevée) est couvert par les dispositions plus larges relatives à la prise d'otages (article 442-1 du Code pénal). Le droit luxembourgeois est donc conforme à cette disposition de la convention.
- par „toute autre attaque contre la personne ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale“, il convient d'entendre [comme l'indique plus clairement encore le texte anglais faisant également foi: „*A murder, kidnapping or other attack upon the person or liberty (...)*“ (souligné par nous)], un acte illicite, d'une certaine gravité ou commis avec une certaine violence, contre l'intégrité physique ou la liberté physique d'une personne protégée. Ces faits sont entièrement couverts par les articles 398 et suivants du Code pénal (coups et blessures volontaires) ainsi que par les articles 434 et suivants du Code pénal (attentats à la liberté individuelle). Le droit luxembourgeois est donc conforme à cette disposition de la convention.

b) l'attaque, commise en recourant à la violence, contre des locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d'une personne protégée, dans la mesure où cette attaque met en danger l'intégrité physique ou la liberté individuelle de cette personne.

Cette disposition ne tend pas à couvrir tous les vols ou toutes les destructions de certains biens, mais uniquement les faits très graves et violents de nature à réellement mettre en danger l'intégrité physique ou la liberté physique d'un individu.

Ces faits sont couverts de manière appropriée par l'article 440 du Code pénal (violation de domicile avec circonstances aggravantes, dont le port d'une arme), par les articles 468 et suivants du Code pénal (vol avec violence), par les articles 510 et suivants du Code pénal (incendie mettant des personnes en danger), par les articles 521 et 525 du Code pénal (destruction totale ou partielle de constructions, moyens de transport ou moyens de communication, à l'aide de violences, de voies de fait ou de menaces) ainsi que par les articles 530 et suivants du Code pénal (destruction de propriétés mobilières d'autrui à l'aide de violences, mettant des personnes en danger). Le droit luxembourgeois est donc conforme à cette disposition de la Convention.

c) la menace de commettre une des attaques visées aux points a) et b).

Cette disposition couvre le fait de menacer de commettre un des actes énumérés aux points a) et b).

Le droit luxembourgeois punit les menaces d'attentats contre des personnes ou des biens si ces attentats sont punissables d'une peine privative de liberté de huit jours au moins (articles 327 et suivants du Code pénal). Toutes les dispositions du Code pénal énumérées ci-dessus répondent à cette condition. Les menaces visées par la Convention sont donc punissables en droit luxembourgeois.

d) la tentative de commettre une des attaques visées aux points a) et b).

Le point d) concernant la tentative porte uniquement sur les faits punissables aux points a) et b) étant donné qu'il est seulement question de la tentative de commettre un des faits énumérés dans ces deux points. La tentative de menace (point c), qu'il est difficile d'apprécier dans la pratique, n'est pas couverte par la Convention.

La tentative est toujours punie en droit luxembourgeois s'il s'agit d'une tentative de crime (articles 51 et 52 du Code pénal). Par contre, „la loi détermine dans quels cas et de quelles peines sont punies les tentatives de délits“ (article 53 du Code pénal). Il suffit donc de vérifier si l'ensemble des dispositions précitées du Code pénal prévoient une peine criminelle pour les infractions concernées ou, lorsqu'une disposition du Code pénal prévoit la lutte contre la tentative de délit, si les infractions examinées sont punies d'une peine de police;

- les articles 393 et 394 du Code pénal: ils concernent des crimes;
- l'article 442-1 du Code pénal: il concerne un crime;
- les articles 398 et suivants du Code pénal: ils concernent soit des crimes, soit des délits. Dans le cas de délits, la tentative est soit passible d'une peine (article 405 du Code pénal), soit ne l'est pas (uniquement pour les coups et blessures sans gravité et non prémédités, ce que ne couvre pas l'article 2 de la Convention);
- les articles 434 et suivants du Code pénal: ils concernent soit des crimes, soit des délits. Dans le cas de délits, la tentative n'est jamais passible d'une peine. Néanmoins, il convient de souligner que toute restriction de liberté qui s'accompagne d'une mise en danger de l'intégrité physique de personnes par les faits mêmes, voire exclusivement par la menace de les commettre (articles 437

et 438 du Code pénal), est considérée comme un crime dont la tentative est toujours passible d'une peine. En conséquence, il est justifié dans la pratique de considérer les faits visés par la Convention comme étant couverts par les dispositions précédentes;

- l'article 440 du Code pénal: l'article 441 du Code pénal punit la tentative de commettre le délit défini à l'article 440;
- les articles 468 et suivants du Code pénal: ils concernent des crimes;
- les articles 510 et suivants du Code pénal: ils concernent soit des crimes, soit des délits et répriment la tentative;
- les articles 521 et 525 du Code pénal: ils concernent des crimes;
- les articles 530 et suivants du Code pénal: ils concernent des crimes.

e) la participation en tant que complice à une telle attaque.

En droit luxembourgeois, les complices d'un crime ou d'un délit sont poursuivis sur la base des articles 67 et suivants du Code pénal.

Le droit luxembourgeois est donc conforme à cette disposition de la Convention.

Ainsi que le montre notre analyse de l'article 2 de la convention, le droit pénal commun luxembourgeois couvre intégralement les infractions énumérées par la convention, sans distinction selon la qualité de la victime. Pareille distinction n'est d'ailleurs pas requise en la matière, les dispositions législatives existantes réprimant l'ensemble des infractions en cause de manière adéquate au sens de la convention, sans opérer une distinction selon la qualité de la victime. Le droit luxembourgeois est donc conforme à l'article 2 de la Convention.

Les obligations de droit international qui incombent aux Etats parties à la Convention quant à la prise des mesures nécessaires en vue de prévenir d'autres attaques subsistent, conformément au paragraphe 3.

L'article 3 traite des règles de compétence et prévoit des cas de compétence territoriale et de compétence personnelle active et passive. Il institue par ailleurs une compétence quasiment universelle permettant aux juridictions nationales de connaître des infractions au motif que l'auteur présumé se trouve sur le territoire d'un Etat.

Son § 1er prévoit les cas dans lesquels les Etats parties à la Convention sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour pouvoir connaître des infractions prévues à l'article 2, à savoir:

- a) lorsque l'infraction est commise sur le territoire dudit Etat ou à bord d'un navire ou aéronef immatriculé dans ledit Etat
- b) lorsque l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité de l'Etat
- c) lorsque l'infraction est commise contre une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article premier, qui jouit de ce statut en vertu même des fonctions qu'elle exerce au nom dudit Etat.

En droit pénal luxembourgeois, la compétence des juridictions pénales est établie suivant le principe de territorialité (Cour 25 mai 1894, 3, 547; Lux. 24 décembre 1904, 6, 563); indépendamment de sa nationalité, l'auteur de toute infraction punie par la législation pénale luxembourgeoise peut être traduit devant les juridictions du Grand-Duché.

En vertu de l'article 5 alinéa 1er du Code de l'instruction criminelle, les ressortissants luxembourgeois se rendant coupables hors du territoire du Grand-Duché d'un crime puni par la loi luxembourgeoise peuvent être poursuivis et jugés dans le Grand-Duché (compétence personnelle). Il en est de même des délits commis à l'étranger, si le fait est puni par la législation du pays où il a été commis (Art. 5 alinéa 2).

L'article 5 alinéa 6 du Code d'instruction criminelle dispose qu'en cas de délit commis contre un particulier luxembourgeois ou étranger, même hors du territoire du Grand-Duché, des poursuites peuvent être intentées à la requête du ministère public, si elles sont précédées soit d'une plainte de la partie offensée ou de sa famille, soit d'une dénonciation officielle par l'autorité nationale du pays où le délit a été commis.

Le droit luxembourgeois est donc conforme à cette disposition de la convention.

Concernant les mesures préventives, l'*article 4* dispose que les Etats prennent des mesures nationales pour prévenir la préparation des infractions, échangent des renseignements et coordonnent leurs mesures administratives. Chaque Etat dispose d'une large marge d'interprétation pour les mesures à prendre dans chaque cas.

En outre, ils coopèrent, directement ou par l'intermédiaire du secrétaire général de l'ONU, pour communiquer des informations sur les infractions, leurs auteurs et leurs victimes (*article 5*).

Lorsqu'un Etat partie à la Convention possède des informations sur une infraction prévue par la Convention qui a été commise sur son territoire ainsi que sur l'auteur présumé dont l'Etat en question peut supposer qu'il s'est enfui de son territoire, il doit les communiquer aux autres Etats, soit directement, soit par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

L'Etat au nom duquel la personne jouissant d'une protection internationale exerçait ses fonctions au moment des faits doit être informé de tous les renseignements concernant cette personne et les circonstances de l'infraction, par tous les Etats parties à la Convention qui disposent d'informations en la matière. Les Etats parties garantissent que les renseignements sont communiqués sans délai selon les modalités prévues par leur droit interne.

En vertu de l'*article 6*, paragraphe 1, tout Etat partie à la Convention, sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction, est tenu de prendre les mesures requises (généralement procéder à l'arrestation) conformément à son droit interne afin de garantir les poursuites contre cette personne ou son extradition. Il convient de veiller à la notification des mesures prises.

L'*article 6*, paragraphe 2, prévoit que l'auteur présumé de l'infraction contre qui ont été prises les mesures précitées a le droit d'avoir des contacts avec des représentants d'un Etat habilité à protéger ses droits.

La protection des droits et libertés fondamentales de la personne est par conséquent assurée, le prévenu disposant de la protection consulaire, ainsi que de la garantie d'un traitement équitable à tous les stades de la procédure en vertu de l'*article 9*.

La compétence quasiment universelle est mise en oeuvre selon le principe classique „extrader ou juger“, qui vise à éviter l'impunité pour les auteurs de ces infractions (*article 7*).

Il s'agit de l'article clé de la Convention parce qu'il impose l'obligation de poursuivre. Tout Etat partie à la Convention qui décide de ne pas extraditer l'auteur présumé de l'infraction qui se trouve sur son territoire est tenu de transmettre l'affaire à ses autorités compétentes aux fins de poursuites. Au Grand-Duché, c'est le ministère public qui est compétent pour évaluer l'opportunité de poursuivre.

Il convient à ce titre de faire mention de l'*article 7-4* du Code d'instruction criminelle, introduisant dans la législation luxembourgeoise le principe *aut dedere aut judicare* en matière d'actes de terrorisme. Comme mentionné à propos de l'*article 2* de la convention, la définition de l'*article 135-1* du Code pénal ne couvre que partiellement le champ d'application de la convention. En l'état actuel, la procédure de l'*article 7-4* du Code d'instruction criminelle ne peut donc être appliquée à toutes les infractions couvertes par la convention. Le droit commun offre cependant, avec l'*article 19* du Code d'instruction criminelle, la possibilité de procéder d'office à des poursuites contre l'auteur présumé se trouvant sur le territoire luxembourgeois.

L'*article 8* contient les règles relatives à l'extradition. Il prévoit expressément que „les Etats parties s'engagent à comprendre ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure entre eux“. Le paragraphe 1 est très important en ce sens que la plupart de nos relations bilatérales en matière d'extradition sont régies par des Conventions qui contiennent une liste de cas d'extradition.

Tout Etat partie à la Convention peut rejeter une demande d'extradition fondée sur la Convention en invoquant des règles de droit national. Dans le cas du Luxembourg, le refus peut être motivé par des considérations politiques (Art. 4 de la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition) ou humanitaires (Art. 14 de la loi du 20 juin 2001) ou par le fait que la personne concernée par la demande possède la nationalité luxembourgeoise, alors que l'extradition de ressortissants luxembourgeois est exclue par l'*article 7* de la loi du 20 juin 2001, ainsi que dans les cas où l'infraction a été commise sur le territoire luxembourgeois (Art. 8 de la loi du 20 juin 2001). Aucune réserve ne doit être formulée en la matière.

Concrètement, deux cas peuvent se présenter. Première possibilité: une demande d'extradition est adressée par un Etat partie à la Convention dont la compétence a été établie conformément à l'article 6. Dans ce cas, l'Etat requis peut ou non autoriser l'extradition. En cas de refus, l'Etat requis confie l'affaire à ses instances judiciaires conformément à une procédure prévue dans sa législation nationale afin qu'elles prennent une décision au sujet du dossier.

Deuxième possibilité: aucune demande d'extradition n'a été adressée. L'extradition peut être impossible, notamment en raison de l'application de la règle selon laquelle on n'extrade pas ses nationaux. Dans ce cas également, l'Etat sur le territoire duquel se trouve la personne doit saisir ses instances judiciaires afin qu'elles prennent une décision au sujet du dossier.

L'article 9 est une disposition classique des traités internationaux en matière de droit pénal. Il garantit à la personne poursuivie un traitement correct et un procès équitable à tous les stades de l'enquête ou de la procédure. Cette garantie est d'ailleurs également offerte en droit luxembourgeois.

L'entraide judiciaire la plus large possible s'exerce dans toute procédure pénale relative aux infractions visées (*article 10*). Cela signifie notamment que les Etats doivent communiquer tous les éléments de preuve dont ils disposent à l'Etat dans lequel se déroule la procédure pénale.

En vertu de l'article 11, tout Etat partie à la Convention est tenu de communiquer, conformément à son droit interne, le résultat définitif de l'action pénale relative aux infractions visées dans la convention au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en informe les autres Etats parties. En réalité, l'expérience a malheureusement déjà montré que les Nations Unies ne disposent pas de suffisamment de moyens pour respecter systématiquement ce type d'obligations.

Les dispositions de la convention n'affectent pas l'application des „traités sur l'asile“ pour les Etats parties à ces traités (*article 12*). Cet article ne revêt aucune importance pour les Etats qui sont parties à la Convention, mais non à des traités en matière d'asile. En outre, l'application des traités n'assure pas l'immunité pour les personnes concernées. Elles seront déférées devant les autorités luxembourgeoises compétentes en la matière (*article 7* de la convention).

Enfin, la compétence de la Cour internationale de justice en matière de règlement des différends est reconnue en cas d'échec d'une procédure d'arbitrage (*article 13*). Il s'agit d'une disposition classique dans les Conventions des Nations Unies en matière pénale. Tout comme des dispositions similaires dans un traité international, cet article offre la possibilité de formuler des réserves à l'égard de la Cour internationale de Justice en cas d'échec de l'arbitrage. Vu l'attachement du Luxembourg pour le rôle de la Cour internationale de Justice, notre pays ne formulera aucune réserve.

En vertu de l'article 14, la convention a été ouverte à la signature jusqu'au 31 décembre 1974. Après cette date, un Etat doit adhérer à la convention pour être lié par celle-ci.

L'article 15 prévoit que la convention doit être ratifiée en déposant les instruments de ratification auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

L'article 16 prévoit que tout Etat souhaitant devenir partie à la convention après l'expiration du délai d'ouverture à la signature peut adhérer à la convention. Le Luxembourg n'a pas signé la convention et doit accomplir la procédure d'adhésion.

En application de l'article 17, paragraphe 1er, la convention est entrée en vigueur sur le plan international le 20 février 1977.

En application de l'article 17, paragraphe 2, la convention entrera en vigueur pour le Luxembourg le trentième jour après le dépôt de son instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

Aux termes de l'article 18, les Etats parties à la convention peuvent dénoncer celle-ci. La dénonciation prend effet six mois après la date à laquelle elle a été notifiée au Secrétaire général.

L'article 19 prévoit que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies doit notifier les signatures, ratifications, adhésions et dénonciations, ainsi que la date d'entrée en vigueur de la convention à tous les Etats.

L'article 20 tend en particulier à désigner le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en qualité de dépositaire de la convention.

\*

Au-delà d'une mise en conformité nécessaire avec nos engagements politiques, l'adhésion du Luxembourg à cette convention doit permettre de réaffirmer sa détermination à garantir la protection sur son territoire ou à l'étranger des catégories de personnes visées.

Le Luxembourg se trouve en effet être un des seuls Etats membres de l'Union européenne à ne pas encore avoir ratifié l'ensemble des douze instruments anti-terroristes énumérés par la résolution 1373 du 28 septembre 2001 du Conseil de sécurité des Nations unies.

La convention constitue une réponse indispensable à la menace croissante contre le système des relations internationales. Les Conventions de Vienne de 1961 (signée par le Luxembourg le 2 février 1962, ratifiée le 17 août 1966) et de 1963 (signée par le Luxembourg le 24 mars 1964, ratifiée le 8 mars 1972) sur les relations diplomatiques et les relations consulaires obligent les Etats de résidence à garantir la protection des diplomates et des consuls. Or, il est apparu que les mesures nationales sont insuffisantes pour faire face à ce type de criminalité très structurée et présentant des ramifications internationales. Il est dès lors indispensable de déplacer l'action du cadre national vers le cadre international, tant sur le plan préventif que sur le plan répressif.

Les dispositions de la convention en matière de répression et d'entraide judiciaire sont cependant déjà entièrement réalisées en droit luxembourgeois, notamment dans les dispositions du Code Pénal et du Code de l'instruction criminelle, une législation spécifique pour les personnes protégées au sens de la convention n'est donc pas requise afin de donner son plein effet à la convention.

Telles sont les principales observations qu'appelle la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques.

\*

**CONVENTION**  
**sur la prévention et la répression des infractions contre**  
**les personnes jouissant d'une protection internationale,**  
**y compris les agents diplomatiques**

LES ETATS PARTIES A LA PRESENTE CONVENTION,

*Ayant présents à l'esprit* les buts et principes de la Charte des Nations unies concernant le maintien de la paix internationale et la promotion des relations amicales et de la coopération entre les Etats,

*Considérant* que les infractions commises contre les agents diplomatiques et autres personnes jouissant d'une protection internationale, en compromettant la sécurité de ces personnes, créent une menace sérieuse au maintien des relations internationales normales qui sont nécessaires pour la coopération entre les Etats,

*Estimant* que la perpétration de ces infractions est un motif de grave inquiétude pour la communauté internationale,

*Convaincus* de la nécessité d'adopter d'urgence des mesures appropriées et efficaces pour la prévention et la répression de ces infractions,

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

*Article 1er*

Aux fins de la présente Convention

1. L'expression „personne jouissant d'une protection internationale“ s'entend:
  - a) De tout chef d'Etat, y compris chaque membre d'un organe collégial remplissant en vertu de la constitution de l'Etat considéré les fonctions de chef d'Etat; de tout chef de gouvernement ou de tout ministre des affaires étrangères, lorsqu'une telle personne se trouve dans un Etat étranger, ainsi que des membres de sa famille qui l'accompagnent;
  - b) De tout représentant, fonctionnaire ou personnalité officielle d'un Etat et de tout fonctionnaire, personnalité officielle ou autre agent d'une organisation intergouvernementale, qui, à la date et au lieu où une infraction est commise contre sa personne, ses locaux officiels, son domicile privé ou ses moyens de transport, a droit conformément au droit international à une protection spéciale contre toute atteinte à sa personne, sa liberté ou sa dignité, ainsi que des membres de sa famille qui font partie de son ménage.
2. L'expression „auteur présumé de l'infraction“ s'entend de toute personne contre qui il y a des éléments de preuve suffisants pour établir de prime abord qu'elle a commis une ou plusieurs des infractions prévues à l'article 2 ou qu'elle y a participé.

*Article 2*

1. Le fait intentionnel:
  - a) De commettre un meurtre, un enlèvement ou une autre attaque contre la personne ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale;
  - b) De commettre, en recourant à la violence, contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d'une personne jouissant d'une protection internationale une attaque de nature à mettre sa personne ou sa liberté en danger;
  - c) De menacer de commettre une telle attaque;
  - d) De tenter de commettre une telle attaque; ou
  - e) De participer en tant que complice à une telle attaque;
 est considéré par tout Etat partie comme constituant une infraction au regard de sa législation interne.

2. Tout Etat partie rend ces infractions passibles de peines appropriées qui prennent en considération leur gravité.

3. Les paragraphes 1 et 2 du présent article ne portent en rien atteinte aux obligations qui, en vertu du droit international, incombent aux Etats parties de prendre toutes mesures appropriées pour prévenir d'autres atteintes à la personne, la liberté ou la dignité d'une personne jouissant d'une protection internationale.

#### *Article 3*

1. Tout Etat partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions prévues à l'article 2 dans les cas ci-après:

- a) Lorsque l'infraction est commise sur le territoire dudit Etat ou à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé dans ledit Etat;
- b) Lorsque l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité dudit Etat;
- c) Lorsque l'infraction est commise contre une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article 1er, qui jouit de ce statut en vertu même des fonctions qu'elle exerce au nom dudit Etat.

2. Tout Etat partie prend également les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître de ces infractions dans le cas où l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur son territoire et où il ne l'extrade pas, conformément à l'article 8, vers l'un quelconque des Etats visés au paragraphe 1 du présent article.

3. La présente Convention n'exclut pas une compétence pénale exercée en vertu de la législation interne.

#### *Article 4*

Les Etats parties collaborent à la prévention des infractions prévues à l'article 2, notamment:

- a) En prenant toutes les mesures possibles afin de prévenir la préparation, sur leurs territoires respectifs, de ces infractions destinées à être commises à l'intérieur ou en dehors de leur territoire;
- b) En échangeant des renseignements et en coordonnant les mesures administratives et autres à prendre, le cas échéant, afin de prévenir la perpétration de ces infractions.

#### *Article 5*

1. L'Etat partie sur le territoire duquel ont été commises une ou plusieurs des infractions prévues à l'article 2, s'il a des raisons de croire qu'un auteur présumé de l'infraction s'est enfui de son territoire, communique à tous les autres Etats intéressés directement ou par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies tous les faits pertinents concernant l'infraction commise et tous les renseignements dont il dispose touchant l'identité de l'auteur présumé de l'infraction.

2. Lorsqu'une ou plusieurs des infractions prévues à l'article 2 ont été commises contre une personne jouissant d'une protection internationale, tout Etat partie qui dispose de renseignements concernant tant la victime que les circonstances de l'infraction s'efforce de les communiquer, dans les conditions prévues par sa législation interne, en temps utile et sous forme complète, à l'Etat partie au nom duquel ladite personne exerçait ses fonctions.

#### *Article 6*

1. S'il estime que les circonstances le justifient, l'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction prend les mesures appropriées conformément à sa législation interne pour assurer la présence dudit auteur présumé de l'infraction aux fins de la poursuite ou de l'extradition. Ces mesures sont notifiées sans retard directement ou par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies:

- a) A l'Etat où l'infraction a été commise;

- b) A l'Etat ou aux Etats dont l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité ou, si celui-ci est apatride, à l'Etat sur le territoire duquel il réside en permanence;
  - c) A l'Etat ou aux Etats dont la personne jouissant d'une protection internationale a la nationalité ou au nom duquel ou desquels elle exerçait ses fonctions;
  - d) A tous les autres Etats intéressés; et
  - e) A l'organisation intergouvernementale dont la personne jouissant d'une protection internationale est un fonctionnaire, une personnalité officielle ou un agent.
2. Toute personne à l'égard de laquelle sont prises les mesures visées au paragraphe 1 du présent article est en droit:
- a) De communiquer sans retard avec le représentant compétent le plus proche de l'Etat dont elle a la nationalité ou qui est autrement habilité à protéger ses droits ou, s'il s'agit d'une personne apatride, qui est disposé, sur sa demande, à protéger ses droits; et
  - b) De recevoir la visite d'un représentant de cet Etat.

#### *Article 7*

L'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, selon une procédure conforme à la législation de cet Etat.

#### *Article 8*

1. Pour autant que les infractions prévues à l'article 2 ne figurent pas sur la liste de cas d'extradition dans un traité d'extradition en vigueur entre les Etats parties, elles sont considérées comme y étant comprises. Les Etats parties s'engagent à comprendre ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure entre eux.
2. Si un Etat partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre Etat partie avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, il peut, s'il décide d'extrader, considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition à l'égard de ces infractions. L'extradition est soumise aux règles de procédure et aux autres conditions prévues par le droit de l'Etat requis.
3. Les Etats parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent ces infractions comme constituant entre eux des cas d'extradition soumis aux règles de procédure et aux autres conditions prévues par le droit de l'Etat requis.
4. Entre Etats parties, ces infractions sont considérées aux fins d'extradition comme ayant été commises tant au lieu de leur perpétration que sur le territoire des Etats tenus d'établir leur compétence en vertu du paragraphe 1 de l'article 3.

#### *Article 9*

Toute personne contre laquelle une procédure est engagée en raison d'une des infractions prévues à l'article 2 jouit de la garantie d'un traitement équitable à tous les stades de la procédure.

#### *Article 10*

1. Les Etats parties s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure pénale relative aux infractions prévues à l'article 2, y compris en ce qui concerne la communication de tous les éléments de preuve dont ils disposent et qui sont nécessaires aux fins de la procédure.
2. Les dispositions du paragraphe 1 du présent article n'affectent pas les obligations relatives à l'entraide judiciaire stipulées dans tout autre traité.



*Article 11*

L'Etat partie dans lequel une action pénale a été engagée contre l'auteur présumé de l'infraction en communique le résultat définitif au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, qui en informe les autres Etats parties.

*Article 12*

Les dispositions de la présente Convention n'affecteront pas l'application des traités sur l'asile, en vigueur à la date d'adoption de ladite Convention, en ce qui concerne les Etats qui sont parties à ces traités; mais un Etat partie à la présente Convention ne pourra invoquer ces traités à l'égard d'un autre Etat partie à la présente Convention qui n'est pas partie à ces traités.

*Article 13*

1. Tout différend entre deux ou plusieurs Etats parties concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui n'est pas réglé par voie de négociation est soumis à l'arbitrage, à la demande de l'un d'entre eux. Si, dans les six mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage, les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage, l'une quelconque d'entre elles peut soumettre le différend à la Cour internationale de justice, en déposant une requête conformément au statut de la Cour.

2. Tout Etat partie pourra, au moment où il signera la présente Convention, la ratifiera ou y adhérera, déclarer qu'il ne se considère pas lié par les dispositions du paragraphe 1 du présent article. Les autres Etats parties ne seront pas liés par lesdites dispositions envers un Etat partie qui aura formulé une telle réserve.

3. Tout Etat partie qui aura formulé une réserve conformément aux dispositions du paragraphe 2 du présent article pourra à tout moment lever cette réserve par une notification adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

*Article 14*

La présente Convention sera ouverte à la signature à tous les Etats, jusqu'au 31 décembre 1974, au siège de l'Organisation des Nations unies, à New York.

*Article 15*

La présente Convention sera ratifiée. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

*Article 16*

La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout Etat. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

*Article 17*

1. La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date de dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion, la Convention entrera en vigueur le trentième jour après le dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

*Article 18*

1. Tout Etat partie peut dénoncer la présente Convention par voie de notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.
2. La dénonciation prendra effet six mois après la date à laquelle la notification aura été reçue par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

*Article 19*

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies notifie à tous les Etats, entre autres:

- a) Les signatures apposées à la présente Convention et le dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion conformément aux articles 14, 15 et 16, ainsi que les notifications faites en vertu de l'article 18;
- b) La date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur, conformément à l'article 17.

*Article 20*

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, qui en fera tenir copie certifiée conforme à tous les Etats.

EN FOI DE QUOI les soussignés, dûment autorisés par leurs Gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention, ouverte à la signature à New York le 14 décembre 1973.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5505/01

N° 5505<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI**

**portant approbation 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**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(15.11.2005)

Par dépêche en date du 10 octobre 2005, 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, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, étaient joints un exposé des motifs, le texte de la convention à approuver ainsi qu'un commentaire des articles de la convention examinant plus particulièrement la nécessité d'adaptations du droit national suite à l'approbation de l'instrument de droit international dont s'agit.

\*

Ainsi que l'exposé des motifs le relève, la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, fait partie des instruments de droit international élaborés sous l'égide des Nations Unies à l'effet de fournir une réponse à la menace constituée par le terrorisme international. Le Luxembourg est, à part l'Irlande, le seul autre Etat membre de l'Union européenne à ne pas avoir ratifié ladite convention.

L'approbation de la Convention du 14 décembre 1973 par le législateur national poursuit les efforts en vue d'associer pleinement le Luxembourg au dispositif normatif élaboré sur le plan international en matière de lutte contre le terrorisme. Il y a lieu de rappeler que le législateur national a approuvé ces dernières années plusieurs conventions élaborées sous l'égide des Nations Unies: loi du 12 août 2003 portant approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (et portant répression du terrorisme et de son financement); loi du 22 août 2003 portant approbation du Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale; loi du 19 décembre 2003 portant approbation de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. A cet égard, le Conseil d'Etat ne peut qu'approuver le projet de loi soumis à son avis. Le Conseil d'Etat signale qu'il a encore été saisi le 13 octobre 2005 d'un projet de loi portant approbation de la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, faite à Montréal, le 1er mars 1991.

L'approbation de la Convention de 1973 est encore de nature à contribuer à une plus grande cohérence des engagements internationaux assumés par le Luxembourg.

Dans le cadre de son avis relatif au 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 (*Doc. parl. No 5344<sup>1</sup>*), le Conseil d'Etat avait retenu que ledit protocole impose aux Etats parties de ne pas considérer comme infractions politiques certains faits spécifiés par référence aux instruments de droit international élaborés sous l'égide des Nations Unies dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Si le Conseil d'Etat avait estimé à l'époque que le fait que le Luxembourg ne soit pas partie à tous ces instruments de droit international ne s'oppose pas à l'approbation du protocole dont s'agit, la ratification, par le Luxembourg, en particulier de la Convention de New York du 14 décembre 1973,

constitue néanmoins une suite logique de la loi du 21 décembre 2004 portant approbation du protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme.

Le Conseil d'Etat, dans le cadre de son avis relatif au projet de loi *No 5344* devenu la loi précitée du 21 décembre 2004, avait invité 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, à l'effet d'éviter que le Luxembourg ne soit confronté à des situations où il ne lui serait pas possible de satisfaire à ses engagements internationaux. A cet exercice, les auteurs du projet de loi sous avis se sont livrés, s'agissant de la Convention du 14 décembre 1973.

Pour ce qui est des infractions constituées par une attaque contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ayant droit à une protection internationale, ou encore par une attaque violente contre les locaux officiels ou les logements privés de ces personnes, le Conseil d'Etat rejoint l'analyse des auteurs du projet de loi que les incriminations du droit pénal positif permettent d'appréhender les faits visés. Les exigences de la Convention de rendre punissable la tentative de telles attaques semblent également satisfaites.

Les auteurs du projet de loi relèvent que la disposition clé de la Convention est constituée par l'article 7 qui impose la règle „*aut dedere aut judicare*“: „l'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, selon une procédure conforme à la législation de cet Etat“. Ainsi que le relèvent les auteurs du projet de loi, l'article 7-4 du Code d'instruction criminelle ne couvre pas nécessairement toutes les hypothèses susceptibles de se présenter. L'affirmation des auteurs du projet de loi, que le droit commun, en combinaison avec l'article 19 du Code d'instruction criminelle (l'article 19 du Code d'instruction criminelle n'est pas une disposition qui permettrait de suppléer à une absence de compétence internationale) permet de satisfaire aux exigences de l'article 7 de la Convention, ne convainc pas entièrement le Conseil d'Etat. A l'effet de dissiper toute incertitude, le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne convient pas de compléter le projet de loi par un article 2, qui pourrait s'inspirer de l'article 2 de la loi du 27 février 1991 portant approbation de la Convention internationale contre la prise d'otages, ouverte à la signature à New York, le 18 décembre 1979. L'article unique du projet de loi deviendrait l'article 1er et l'article 2 pourrait prendre la teneur suivante:

„**Art. 2.**– Pour l'application de la Convention, les tribunaux luxembourgeois sont compétents et la loi pénale luxembourgeoise s'applique aux infractions visées à l'article 2 de la Convention lorsque l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur le territoire luxembourgeois et qu'il n'est pas extradé vers un autre Etat, quelle que soit la nationalité de l'auteur présumé et quel que soit le lieu où l'infraction a été perpétrée.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

5505/02

N° 5505<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

**PROJET DE LOI**

**portant approbation 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**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,  
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(19.12.2005)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, M. François BAUSCH, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 14 octobre 2005.

Au cours de sa réunion du 21 novembre 2005, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel comme rapporteur du projet de loi.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 15 novembre 2005.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration le lundi, 19 décembre 2005.

\*

**II. HISTORIQUE**

L'élaboration de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, et sa signature en 1973 s'inscrivent dans un contexte historique particulier. En effet, après la deuxième guerre mondiale les actes terroristes se sont multipliés dans le monde. A la fin des années cinquante on assista à une recrudescence des actes de violence à motivation politique touchant l'aviation civile, avec notamment les détournements d'avions à Cuba et en Algérie, et la destruction de trois appareils sur l'aérodrome de Zarqa en Jordanie.

La législation antiterroriste contemporaine s'est axée jusqu'aux années 1990 sur ce point faible de la circulation planétaire des biens et des personnes qu'est l'aviation. Au début des années 1970, la communauté internationale adopta deux conventions relatives à la piraterie aérienne: la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970 et entrée en vigueur le 14 octobre 1971, qui punit expressément les actes de détour-



nements d'aéronefs, leur capture et toute autre forme d'intimidation; la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971, entrée en vigueur le 26 janvier 1973 qui incrimine les actes de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol, de nature à compromettre la sécurité de cet aéronef.

Mais les attaques terroristes ne prennent pas uniquement pour cible les avions civils, elles vont toucher, en 1970, une ambassade à Stockholm. La multiplication des attentats individuels contre les diplomates ont conduit l'Organisation des Nations Unies (ONU) à élaborer une convention visant à protéger spécifiquement cette catégorie de personnes.

Cependant, la communauté internationale s'est toujours refusée à lier ces actes à la notion de terrorisme, notamment en raison de l'impossibilité d'arriver à toute forme de consensus dans la caractérisation de ce type de violence. De ce fait, la coopération internationale dans ce domaine a jusqu'ici essentiellement visé à prévenir des actes concrets (détournements, prises d'otages, attentats à l'explosif) et à améliorer les conditions de poursuite et de jugement de leurs auteurs. La notion de „terrorisme“ n'y est pas employée.

Ce manque d'entente sur la définition d'actes de violence illicite se retrouve aussi dans les négociations qui ont eu lieu lors de l'élaboration de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. En effet, d'un côté les pays occidentaux défendaient une approche dans laquelle le respect du droit international devait primer. De l'autre côté les pays du tiers monde et du camp socialiste pensaient que rien ne devait freiner les luttes de libération nationale. Cependant, en 1972, l'organisation palestinienne „Septembre noir“ prend en otage et exécute des athlètes israéliens durant les Jeux olympiques de Munich. Un grand nombre de pays du tiers monde relativise alors leur soutien inconditionnel aux luttes de libération nationale et admettent que le combat contre le colonialisme ne justifiait pas toutes les déviances criminelles envers des civils.

### **Evolution de la définition du terrorisme**

Depuis la signature de la Convention de 1973, la notion de terrorisme a évolué. En l'absence d'accord de la communauté internationale sur une définition commune, la lutte internationale contre le terrorisme s'est d'abord construite au moyen de conventions „sectorielles“, adaptées à une menace particulière (transports aériens, navires et plates-formes, utilisation de certains produits ...). Définir le terrorisme oppose d'un côté les pays qui, distinguant la lutte armée contre l'occupation étrangère du territoire, qualifient de „terrorisme d'Etat“ la répression exercée par certains gouvernements contre cette lutte armée, et de l'autre les pays qui refusent ce distinguo. Ce débat bloque aujourd'hui les négociations d'une convention globale contre le terrorisme qui ont commencé en 2001 aux Nations Unies.

Toutefois, l'absence de définition formelle du terrorisme a pu être palliée lors de la négociation de la Convention pour la répression du financement du terrorisme adoptée le 9 décembre 1999, déjà ratifiée par le Luxembourg. Son article 2 définit l'acte terroriste comme *„tout acte destiné à causer la mort ou des dommages corporels graves à toute personne civile, ou à toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte est destiné à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque“*.

C'est sur cette définition qu'a pu s'établir un consensus. L'évolution de la situation internationale et la coopération nouvelle des Etats dans la lutte antiterroriste ont conduit le Luxembourg à adhérer à ce nouvel instrument pour la répression du financement du terrorisme.

\*

### III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

#### Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à autoriser l'adhésion du Luxembourg à la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. La Convention a été signée à New York dans le cadre des Nations Unies le 14 décembre 1973 et adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution 3166. Elle a pour objectif de prévenir et de réprimer les infractions susceptibles d'être commises contre les personnes jouissant d'une protection internationale, les Etats parties considérant qu'elles „*créent une menace sérieuse pour le maintien des relations internationales normales qui sont nécessaires pour la coopération entre les Etats*“ et donc la paix internationale. La Convention est entrée en vigueur le 20 février 1977.

Après les attentats du 11 septembre 2001 perpétrés contre les Etats-Unis, le Conseil de sécurité des Nations Unies a voté la résolution 1373 sur la menace à la paix et à la sécurité internationale. Cette résolution encourage les Etats à coopérer dans la lutte contre le terrorisme international et demande à tous les Etats membres dans son paragraphe e) „*de coopérer davantage et d'appliquer intégralement les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ainsi que les résolutions 1269 (1999) et 1368 (2001) du Conseil de sécurité.*“. La résolution énumère par ailleurs douze instruments anti-terroristes, dont le Luxembourg en a déjà adopté sept, et s'apprête à en adopter deux autres, dont la Convention sous rubrique. Les trois instruments antiterroristes qui n'ont pas encore été adoptés sont la Convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires (Vienne, 3 mars 1980), la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime (Rome, 10 mars 1988) ainsi que le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Rome, 10 mars 1988).

L'adhésion du Luxembourg à la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale permettra de réaffirmer sa détermination à garantir la protection sur son territoire ou à l'étranger des catégories de personnes visées. Alors que la Convention de Vienne de 1961 (ratifiée par le Luxembourg le 17 août 1966) et de 1963 (ratifiée le 8 mars 1972) sur les relations diplomatiques et les relations consulaires oblige les Etats de résidence à garantir la protection des diplomates et des consuls, il s'est avéré que les mesures nationales étaient souvent insuffisantes pour faire face à ces actes criminels perpétrés contre des diplomates et des consuls. L'adhésion du Luxembourg à la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, permettra donc de pallier les insuffisances des mesures nationales pour faire face à ce type de criminalité internationale.

#### Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat approuve le projet de loi sous rubrique, car il s'inscrit dans la suite logique de l'adoption de divers instruments élaborés sur le plan international en matière de lutte contre le terrorisme. Lors de son avis relatif au 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, le Conseil d'Etat avait invité les auteurs du projet de loi à examiner si le Code pénal luxembourgeois ou d'autres lois spéciales permettaient d'ores et déjà d'appréhender les faits répréhensibles visés au titre des conventions et protocoles non signés et non ratifiés par le Luxembourg afin d'éviter que le Luxembourg ne soit confronté à des situations où il ne lui serait pas possible de satisfaire à ses engagements internationaux. Le législateur s'est soumis à cet exercice.

Cependant, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu par l'affirmation des auteurs du projet de loi, que le droit commun, en combinaison avec l'article 19 du Code d'instruction criminelle permet de satisfaire aux exigences de l'article 7 de la Convention. En effet, d'après le Conseil d'Etat, l'article 19 du Code d'instruction criminelle n'est pas une disposition qui permettrait de suppléer à une absence de compétence internationale. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de compléter le projet de loi par un article 2, qui s'inspirerait de l'article 2 de la loi du 27 février 1991 portant approbation de la Convention internationale contre la prise d'otages, ouverte à la signature à New York, le 18 décembre 1979. L'article unique du projet de loi deviendrait l'article 1er et l'article 2 pourrait prendre la teneur suivante:

*„Art. 2.– Pour l’application de la Convention, les tribunaux luxembourgeois sont compétents et la loi pénale luxembourgeoise s’applique aux infractions visées à l’article 2 de la Convention lorsque l’auteur présumé de l’infraction se trouve sur le territoire luxembourgeois et qu’il n’est pas extradé vers un autre Etat, quelle que soit la nationalité de l’auteur présumé et quel que soit le lieu où l’infraction a été perpétrée.“*

La commission se rallie à l’avis du Conseil d’Etat.

\*

#### IV. DISPOSITIONS ESSENTIELLES DE LA CONVENTION

##### *L’article 1*

L’article 1 distingue entre deux types de personnes protégées par la Convention:

- les chefs d’Etat, les chefs de gouvernement, les ministres des affaires étrangères et les membres de leur famille qui les accompagnent;
- les agents diplomatiques ou assimilés, les représentants, fonctionnaires ou personnalités officielles d’un Etat ou d’une organisation internationale, qui ont droit, conformément à l’article 29 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires et article 29 de la Convention de New York du 8 décembre 1969 sur les missions spéciales, à une protection internationale.

##### *L’article 2*

L’article 2 définit les faits intentionnels auxquels la Convention s’applique. Le terme „intentionnel“ recouvre aussi bien la perpétration intentionnelle de l’infraction que le fait de savoir que l’infraction sera commise contre une personne jouissant d’une protection internationale. Les faits énumérés par la Convention sont:

- des atteintes physiques contre une personne protégée (meurtre, enlèvement, attaque contre la personne, la liberté);
- des atteintes contre les locaux officiels, le logement privé, les moyens de transport d’une personne protégée et la mettant, elle ou sa liberté, en danger.

Par ailleurs, la Convention vise également la menace de tels actes, la tentative et la complicité.

Le deuxième paragraphe retient que tout Etat doit rendre ces infractions passibles de peines appropriées.

Les faits intentionnels énumérés dans la Convention sont tous couverts par le droit luxembourgeois, et on peut donc en conclure que le droit luxembourgeois est conforme à cette disposition de la Convention.

En effet, le meurtre est couvert par les articles 393 et 394 du Code pénal, l’enlèvement par l’article 442-1 du Code pénal, et „toute autre attaque contre la personne ou la liberté d’une personne jouissant d’une protection internationale“, est couvert par les articles 398 et suivants ainsi que par les articles 434 et suivants du Code pénal.

L’attaque commise en recourant à la violence, contre des locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d’une personne protégée est couverte par les articles 440, 468 et suivants, 510 et suivants, 521 et 525, 530 et suivants du Code pénal.

La menace de commettre une des attaques visées plus haut est punie selon les articles 327 et suivants du Code pénal.

Ensuite, l’analyse détaillée des dispositions précitées du Code pénal menée par les auteurs du projet de loi, montre que la tentative de commettre une des attaques visées par la Convention est également punie par le droit luxembourgeois.

Finalement, la participation en tant que complice à une telle attaque est condamnée selon les articles 67 et suivants du Code pénal.

##### *L’article 3*

L’article 3 institue une compétence quasiment universelle permettant aux juridictions de déférer l’auteur de l’infraction devant ses propres juridictions, si un des critères de rattachement prévu par

l'article 3 est rempli. Ces critères sont notamment le rattachement territorial: les faits ont été commis sur le territoire de l'Etat en question, et le rattachement personnel: l'auteur présumé des faits est son ressortissant.

En droit pénal luxembourgeois, la compétence des juridictions pénales est établie suivant le principe de territorialité. Indépendamment de sa nationalité, l'auteur de toute infraction punie par la législation pénale luxembourgeoise peut être traduit devant les juridictions du Grand-Duché. Ce principe est retenu dans les articles 5-1 et 6 du Code d'instruction criminelle. Le droit luxembourgeois est donc conforme à cette disposition de la Convention.

#### *Les articles 4 et 5*

Les articles 4 et 5 incitent les Etats parties à prendre des mesures nationales pour prévenir la préparation des infractions, notamment en s'échangeant des renseignements et en coordonnant leurs mesures administratives. Cette collaboration entre les Etats parties se fait directement ou par l'intermédiaire du Secrétaire général de l'ONU.

#### *Les articles 6 et 9*

Ces deux articles assurent la protection des droits et libertés fondamentales de la personne. En effet, le paragraphe 2 de l'article 6 établit la protection consulaire du prévenu et l'article 9 garantit un traitement équitable à tous les stades de la procédure.

#### *L'article 7*

Il s'agit de l'article clé de la Convention, car il oblige les Etats parties qui n'extradent pas à établir leur compétence et à déférer l'auteur de l'infraction devant leurs propres juridictions. Cet article instaure donc un système de compétence quasiment universelle, de manière à éviter l'impunité pour les auteurs de ces infractions.

Comme l'ont indiqué les auteurs du projet de loi, ainsi que le Conseil d'Etat dans son avis, l'article 7-4 du Code d'instruction criminelle, qui s'applique aux articles 135-1 à 135-6 et 260-1 à 260-4 du Code pénal, ne permet pas de couvrir tous les champs d'application de la Convention, car ces articles ne s'adressent pas spécifiquement à toutes les „personnes jouissant d'une protection internationale“ au sens de la Convention, ni aux infractions énumérées par l'article 2 de la Convention. C'est la raison pour laquelle les auteurs se réfèrent à l'article 19 du Code d'instruction criminelle qui permettrait de satisfaire à l'article 7 de la Convention. Or, le Conseil d'Etat est d'avis que cet article n'est pas une disposition qui permettrait de suppléer à une absence de compétence internationale. Ainsi, afin de dissiper toute incertitude, le Conseil d'Etat propose l'ajout d'un article 2 qui s'inspire de la loi du 27 février 1991 portant approbation de la Convention internationale contre la prise d'otages, ouverte à la signature à New York, le 18 décembre 1979.

#### *L'article 8*

Cet article contient les règles relatives à l'extradition. Il y est précisé que tout Etat peut rejeter une demande d'extradition fondée sur la Convention en invoquant des règles de droit national. Un tel refus pourrait être motivé par le Luxembourg par des considérations politiques (Art. 4 de la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition) ou humanitaires (Art. 14 de la loi du 20 juin 2001. Par ailleurs, le fait que la personne concernée par la demande possède la nationalité luxembourgeoise peut également présenter un motif de refus d'extradition, car l'extradition de ressortissants luxembourgeois est exclue par l'article 7 de la loi du 20 juin 2001). Finalement, selon l'article 8 de la même loi, une extradition peut être refusée si l'infraction a été commise sur le territoire luxembourgeois.

\*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION****PROJET DE LOI****portant approbation 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**

**Art. 1.-** Est approuvée 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.

**Art. 2.-** Pour l'application de la Convention, les tribunaux luxembourgeois sont compétents et la loi pénale luxembourgeoise s'applique aux infractions visées à l'article 2 de la Convention lorsque l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur le territoire luxembourgeois et qu'il n'est pas extradé vers un autre Etat, quelle que soit la nationalité de l'auteur présumé et quel que soit le lieu où l'infraction a été perpétrée.

Luxembourg, le 19 décembre 2005

*Le Rapporteur,*  
Marc ANGEL

*Le Président,*  
Ben FAYOT

Service Central des Imprimés de l'Etat

5505/03

**N° 5505<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

---

**PROJET DE LOI**

**portant approbation 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**

\* \* \*

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

(14.2.2006)

*Le Conseil d'Etat,*

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 3 février 2006 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**portant approbation 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**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 1er février 2006 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'Etat en sa séance du 15 novembre 2005;

*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 14 février 2006.

*Le Secrétaire général,*

Marc BESCH

*Le Président,*

Pierre MORES



Service Central des Imprimés de l'Etat

5505,5525




---

**RECUEIL DE LEGISLATION**

---

**A — N° 50**

**16 mars 2006**

---

**S o m m a i r e**

<b>Règlement grand-ducal du 17 février 2006 modifiant le règlement grand-ducal du 21 mai 1999 relatif aux dénominations textiles</b> .....	<b>page 1114</b>
<b>Règlement du Gouvernement en Conseil du 24 février 2006 concernant l'allocation de chauffage</b>	<b>1114</b>
<b>Lois du 6 mars 2006 conférant la naturalisation</b> .....	<b>1115</b>
<b>Loi du 6 mars 2006 portant approbation 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</b> .....	<b>1115</b>
<b>Règlement ministériel du 10 mars 2006 concernant la réglementation et la signalisation routières sur le CR322 entre le lieu-dit «Groesteen» et l'intersection avec la route N17, à l'occasion de la manifestation sportive dénommée «Championnats des Clubs Cyclistes du Centre», dimanche le 19 mars 2006</b> .....	<b>1119</b>
<b>Règlement ministériel du 13 mars 2006 concernant la réglementation et la signalisation routières sur le CR143 entre Canach et Gostingen</b> .....	<b>1119</b>
<b>Règlement ministériel du 13 mars 2006 concernant la réglementation et la signalisation routières sur la route N7 entre le lieu-dit Friedhof et Wemperhardt</b> .....	<b>1120</b>