

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-paragraphe *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

