**N° 6168**

**PROJET DE LOI**

**1) portant approbation de la Convention pour la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, faite à Rome le 10 mars 1988, et du Protocole pour la répression d’actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, fait à Rome le 10 mars 1988;**

**2) modifiant la loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine.**

1. **Objet du projet de loi**

L’objet du présent projet de loi est d’approuver la Convention pour la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et le Protocole pour la répression d’actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental ainsi que d’assurer, à celles de leurs dispositions qui ne sont pas autoexécutoires (c.-à-d. qui n’ont pas d’effet direct) une mise en œuvre au niveau national.

Dans ce contexte, la Commission juridique invite le Gouvernement à avancer dans ses travaux relatifs à l’élaboration d’un projet de loi portant approbation (i) du Protocole de 2005 relatif à la Convention pour la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et (ii) du Protocole de 2005 relatif au Protocole pour la répression d’actes illicites contre la sécurité des plates-formes situés sur le plateau continental.

1. **Cadre historique**

Le 20 novembre 1985, suite à l’affaire du paquebot italien Achille Lauro capturé et détourné au large d’Alexandrie par un commando palestinien et, sous l’impulsion des Etats-Unis, l’Assemblée de l’Organisation maritime internationale, à l’occasion de sa 14ème session et dans sa résolution A 584 du 20 novembre 1985, chargeait le Comité de la sécurité maritime de l’Organisation de prévenir cette forme de terrorisme.

Le 26 septembre 1986, le Comité, inspiré par les règles et pratiques établies par l’Organisation de l’Aviation civile internationale en matière de sécurité des aéroports et à bord des aéronefs, édicta des mesures techniques destinées à garantir la sûreté des passagers et des équipages à bord des navires.

Sur une seconde initiative, la Conférence se réunit du 1er au 10 mars 1988 à Rome et, à l’issue de ses délibérations, elle adoptait la Convention pour la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (ci-après la „Convention“) et le Protocole pour la répression d’actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (ci-après le „Protocole“).

La Convention et le Protocole ont été adoptés à Rome le 10 mars 1988 dans le cadre de l’Organisation des Nations Unies.

Sur le plan international, la Convention et le Protocole sont entrés en vigueur le 1er mars 1992.

1. **Champ d’application**
	1. *Le champ d’application matériel de la Convention*

La Convention s’applique à tous les navires *„de quelque type que ce soit“*[[1]](#footnote-1) et sans limitation de tonnage, y compris aux bateaux de plaisance, lesquels ont fait l’objet, au cours de ces dernières années, de nombreuses attaques à main armée en haute mer. Sont donc visés les navires de commerce définis à l’article 4 de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d’un registre public maritime luxembourgeois ainsi que les *„navires de plaisance“*[[2]](#footnote-2) tels que définis à l’article 1er de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et portant modification de certaines autres dispositions légales. A ce titre, il y a lieu de rappeler que l’article 30 de la loi du 23 septembre 1997 susvisée comporte déjà un renvoi général au code disciplinaire et pénal de la marine institué par la loi du 14 avril 1992.

Ne sont exclus du champ d’application que les navires de guerre et les navires d’Etat affectés à une activité non commerciale.

La Convention réaffirme ainsi le principe de l'immunité des navires de guerre et des navires d'Etat affectés à des fins non commerciales[[3]](#footnote-3). Aucune définition du navire de guerre n'y figure, mais il est toutefois précisé que la Convention ne s'applique pas aux navires appartenant à un Etat ou exploités par un Etat lorsqu'ils sont utilisés comme navires de guerre auxiliaires[[4]](#footnote-4).

A noter que le cabotage, c'est-à-dire la navigation à distance limitée des côtes entre deux ports d’une même mer, n’est pas exclut expressément du champ d'application de la Convention. En effet, d'après son article 4 paragraphe 1, la Convention *«s'applique si le navire navigue, ou si, conformément à son plan de route, il doit naviguer dans des eaux, à travers des eaux ou en provenance d'eaux situées au-delà de la limite extérieure de la mer territoriale d'un seul Etat, ou des limites latérales de sa mer territoriale avec les Etats adjacents»[[5]](#footnote-5)*. L'exclusion du cabotage est fondée en droit et n'a donc soulevé aucune difficulté ; néanmoins, afin d'étendre au maximum le champ d'application de la Convention, si l'auteur ou l'auteur présumé d'une infraction qui a eu lieu à bord d'un navire effectuant un service de cabotage est découvert sur le territoire d'un Etat partie autre que l'Etat du pavillon, la Convention s'applique[[6]](#footnote-6). La même dérogation se retrouve à l’article 1er, deuxième paragraphe du Protocole pour le cas où l’infraction n’aurait pas eu lieu à l’encontre ou à bord d’une plateforme fixe située sur le plateau continental.

* 1. *Les actes visés par la Convention*

Quant aux actes visés par la Convention, seuls ceux qui sont de nature à compromettre la sécurité de la navigation d’un navire ou d’une plate-forme ont été retenus par les deux textes internationaux.

Cette disposition s'inspire de la Convention de Montréal de 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile. Si, par définition, tout acte de violence commis à bord d'un aéronef est de nature à compromettre sa sécurité, il n'en va pas de même pour le navire, évidemment moins vulnérable. C'est ainsi qu'un acte terroriste peut engendrer des actes de violence illicites contre des personnes à bord d'un navire sans être pour autant de nature à compromettre sa sécurité.

De même, des actes susceptibles de présenter un réel caractère de gravité en matière de navigation aérienne ne peuvent entraîner, dans le domaine de la navigation maritime, que des conséquences minimes. C'est le cas de la destruction ou de l'endommagement d'installations ou de services de navigation maritime ou de la communication de fausses informations. C'est la raison pour laquelle il a été proposé, d'ailleurs sans succès, de ne pas les considérer comme des actes punissables pouvant justifier la mise en œuvre d'une procédure judiciaire et pénale par la Convention.

Pour décrire les différents actes qui constitueraient une infraction, la Convention a préféré la méthode énumérative, les infractions visées étant au nombre de sept.

Outre les actes dirigés contre les installations ou services de navigation et la communication de fausses informations déjà mentionnés, sont punissables les actes de violence perpétrés à l’encontre d'une personne se trouvant à bord, ou en vue de s'emparer du navire, de le détruire ou d'endommager sa cargaison, et d'y placer un dispositif ou une substance propre à le détruire.

De même, le fait de blesser ou de tuer toute personne, lorsque ces faits présentent un lien de connexité avec l'un des actes précédents, même au stade de simple tentative, constitue une infraction.

Les mêmes actes seront constitutifs d’une infraction s’ils ont lieu à bord d’une plate-forme fixe et qu’ils sont de nature à compromettre sa sécurité.

D'après la Convention, les actes accomplis ne seront considérés comme infractions que s'ils présentent un caractère illicite[[7]](#footnote-7). En définitive, la Convention s'est refusée à préciser le sens et la portée du terme «illicitement» et renvoie aux droits nationaux le soin de fixer les cas tels que la légitime défense, la démence et la minorité pénale, où l'acte ne peut être considéré comme illicite.

De toutes manières, il appartient à l'Etat partie de réprimer les infractions prévues par la Convention par des peines appropriées prenant en considération la nature grave de ces infractions[[8]](#footnote-8).

Enfin, il faut relever que le préambule de la Convention exclut les actes de l’équipage qui relèvent de la discipline normale du bord. Ces actes, qui concernent le maintien normal de la discipline de l’équipage à bord du navire, continueront donc à relever de la section I de la loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine. Dans ces conditions, existe le risque de voir les éventuels contrevenants chercher à obtenir un emploi à bord d'un navire dans l'espoir de se soustraire à l'application de la Convention. Il va sans dire que dans des cas où quelque infraction commise par un membre de l'équipage dépasserait les limites de la discipline interne, la possibilité d'appliquer la Convention ne devrait pas être exclue.

1. **Droits et obligations des Etats parties**

Les auteurs de la Convention ont entendu s’assurer qu’il existera en toutes circonstances un Etat compétent pour réprimer l’infraction. C’est ainsi que tout en prenant soin de n’écarter aucune compétence pénale exercée conformément à la législation nationale des Etats parties, la Convention suscite une véritable concurrence des compétences répressives nationales. Deux types de compétence sont établis par la Convention, l’une obligatoire, l’autre facultative[[9]](#footnote-9).

La compétence obligatoire : La Convention opte pour les critères les plus fréquemment retenus par les Etats pour exercer leur compétence : le territoire de commission de l'infraction, qui englobe aussi la mer territoriale, le pavillon du navire à l'encontre ou à bord duquel l'infraction a été commise, et enfin, la nationalité de l'auteur de l'infraction, quel que soit le lieu où elle a été commise. Il s'agit en fait des compétences que l'Etat possède en vertu du droit international général, et qui, par là, ne soulèvent guère de difficultés.

La compétence facultative : La Convention assimile dans ce contexte l'apatride qui a sa résidence habituelle dans un Etat au national de cet Etat. On retrouve cette disposition dans de nombreuses autres conventions consacrées à la lutte contre le terrorisme. Ainsi, cet Etat pourrait établir sa compétence aux fins de connaître de l'infraction commise par l'apatride. La grande sensibilité des Etats au fait que leurs nationaux soient pris en otages, blessés ou tués par des terroristes explique que la Convention donne à l'Etat dont le national a été victime d'une infraction la possibilité d'exercer sa compétence personnelle passive.

La Convention permet enfin aux Etats de se saisir de certaines infractions en raison de leur nature, sans aucune considération du lieu où elles ont été commises ou de la nationalité de l'auteur et de la victime. Il s'agit d'infractions portant atteinte au crédit national ou moral de l'Etat, voire à sa sécurité. A cet égard, on a parlé à juste titre de compétence fondée sur la souveraineté de l'Etat et exercée dans le but de se protéger contre certaines actions. Dans le cadre de la Convention qui nous retient, les actions visées sont celles qui sont commises dans le but de contraindre un Etat à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir. Dans ce cas, l'Etat partie disposerait d'une compétence extraterritoriale.

Les Etats parties qui établissent leur compétence dans ces domaines, ou renoncent par la suite à l'exercer, doivent le notifier au Secrétaire Général de l'O.M.I.

En terme de répression, l’article 6 de la Convention prévoit que, s’il estime que les circonstances le justifient, tout Etat partie sur le territoire duquel se trouve l’auteur ou l’auteur présumé de l’infraction peut le mettre en détention ou prendre toute autre mesure nécessaire destinée à assurer sa présence sur son territoire pour l’engagement de poursuites pénales ou d’une procédure d’extradition.

Le Protocole étend quant à lui mutatis mutandis les dispositions des articles 5 à 7 et celles des articles 10 à 16 de la Convention afin d’assurer l’application de la Convention aux attaques dirigées contre des plates-formes fixes situées sur le plateau continental[[10]](#footnote-10). Il prend soin de définir en son article 1 paragraphe 3 la notion de plate-forme fixe.

1. **Intérêts d’une ratification par le Luxembourg**

La ratification de la Convention et de son Protocole permettra au Luxembourg de se doter de moyens de répression et de sanctions adaptés aux actes illicites commis à l’encontre de la sécurité de la navigation maritime ou des plates-formes fixes (navires, plates-formes fixes, cargaisons, équipages et autres personnes se trouvant à bord). Le Luxembourg pourra prendre des mesures appropriées dans le cas où l’un de ses ressortissants serait tué ou blessé à bord d’un navire ou d’une plate-forme fixe, il sera également en mesure de réprimer l’un de ses ressortissants s’il commet une infraction à la Convention ou au Protocole et pourra poursuivre des suspects qui se trouveraient sur son territoire.

De surcroît, le Conseil de sécurité de l’ONU, dans sa résolution 1373 (2001), de même que le Comité contre le terrorisme des Nations Unies, ont demandé que tous les instruments mondiaux contre le terrorisme soient ratifiés et appliqués, sans égard à la question de savoir si les Etats sont ou non des Etats côtiers. Des pays sans littoral comme l’Autriche et la Hongrie ont ratifié aussi bien la Convention que son Protocole. Pour l’heure, le Luxembourg apparaît comme le seul Etat de l’Union européenne à n’avoir pas ratifié lesdits instruments. Dans ce contexte, il faut noter que les actes de piraterie se sont multipliés ces dernières années dans les zones où les Etats ne peuvent, pour des raisons diverses, assurer leur rôle de contrôle et de protection de la navigation. Ces actes de piraterie, outre leur caractère intolérable au regard des atteintes qu’ils portent à la sécurité de la vie humaine constituent des menaces sérieuses notamment à l’encontre des activités de grande plaisance ou de croisière. La piraterie a été définie en 1958 par la Convention de Genève sur la haute mer[[11]](#footnote-11) comme *„tout acte illicite de violence, de détention, ou de dépréciation commis à titre privé et pour des buts personnels contre un navire privé, son équipage ou ses passagers“*.

Néanmoins, c’est la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée en 1982 à Montego Bay (CNUDM) et ratifiée par le Luxembourg qui a jeté les bases d’une réglementation pour lutter contre ce fléau. Selon le texte, la piraterie constitue une infraction pénale qui doit, en tant que telle, être sanctionnée par voie judiciaire[[12]](#footnote-12). Par dérogation au principe fondamental selon lequel les navires naviguant en haute mer relèvent de la compétence exclusive de l’Etat du pavillon, les navires de guerre et autres navires affectés à un service public et autorisés à cet effet peuvent, en haute mer, arraisonner tout navire dont ils ont des raisons sérieuses de soupçonner qu’il se livre à la piraterie et peuvent saisir des navires pirates. De même, aux termes de l’article 100, tous les Etats parties à la CNUDM sont tenus de coopérer dans toute la mesure du possible à la répression de la piraterie en haute mer.

A ce titre, la pertinence potentielle de la Convention a été rappelée dans les résolutions successives du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant la piraterie au large de la Somalie. Cela est dû au fait que cette Convention impose aux Etats parties l’obligation d’ériger en infraction pénale le fait de s’emparer d’un navire ou d’en exercer le contrôle par violence ou menace de violence ou toute autre forme d’intimidation, d’établir leur compétence à l’égard de ces infractions, et d’accepter la remise des personnes responsables ou soupçonnées de tels actes. Si la Convention n’érige pas en infraction pénale la piraterie proprement dite, les infractions qu’elle prévoit ont des éléments communs avec certaines conduites pouvant relever de la piraterie. Les activités criminelles au large de la Somalie, par exemple, consistent principalement en des attaques violentes contre un navire par un autre navire, actes qui constituent aussi bien des infractions en vertu de la Convention que des actes de piraterie. La reconnaissance de la Convention permettra de ne pas faire de distinction entre les responsables d’actes de violence contre la sécurité de la navigation et donc de traiter les pirates comme des terroristes.

Le projet de loi permet encore d’incriminer le financement des infractions qui y sont visées dans la mesure où la Convention fait partie des onze conventions reprises par la Convention de New York pour la répression du financement du terrorisme approuvée, en droit luxembourgeois, par la loi du 12 août 2003[[13]](#footnote-13).

La ratification de la Convention et de son Protocole est également exigée par le Groupe d’action financière (GAFI) en vertu de la Recommandation Spéciale II sur le financement du terrorisme, la non-ratification de ces 2 instruments étant soulevée dans le rapport d’évaluation mutuelle du Luxembourg du 19 février 2010[[14]](#footnote-14).

1. **Mise en œuvre de la Convention et du Protocole**

La mise en œuvre nationale de la Convention pour la répression d’actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et du Protocole pour la répression d’actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental est assurée par les articles relatifs à l’incrimination des faits commis à l’encontre de la navigation maritime (article 3 de la Convention et article 2 du Protocole), leur répression (article 5 de la Convention et article 1 du Protocole) et certaines des dispositions relatives à la détermination de la compétence des tribunaux nationaux (article 6 a de la Convention).

En ce qui concerne l’application du principe *„aut dedere aut judicare“* („extrader ou juger“) (articles 6.4 et 10.1 de la Convention), il s’agit d’une disposition qui a un effet direct et qui ne nécessite dès lors pas de mise en œuvre au niveau national. Cette disposition – obligatoire – de la Convention et du Protocole créant une exception au principe de l’opportunité des poursuites, son contenu a néanmoins été repris à l’article 69-1 du Code disciplinaire et pénal pour la marine, tel que proposé à l’article 2 du présent projet de loi.

N’ont pas été transposées ou ne l’ont été que partiellement celles des dispositions qui existent déjà dans la législation luxembourgeoise.

Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que, par application de l’article 100-1 du Code pénal, les règles de droit commun relatives à la tentative (article 52 du Code pénal) et celles ayant trait à la participation criminelle (articles 66 et 67 du Code pénal) satisfont aux exigences de l’article 3 paragraphe 2 a, b, c de la Convention (article 2 paragraphe 2 a, b, c du Protocole).

Il en va de même de certaines des dispositions de l’article 6 de la Convention (article 3 du Protocole) qui régit la question de la compétence juridictionnelle pour connaître des infractions relevant du champ d’application de la Convention.

A ce titre l’article 6.1 b de la Convention relatif à la compétence dite *„territoriale“* n’exige pas de mesures de transposition dans la mesure où il est déjà couvert par l’article 3 du Code pénal. De surcroît, au regard de la situation géographique du Luxembourg, il n’y a pas lieu de transposer les dispositions des articles imposant aux Etats de prendre les mesures nécessaires pour connaître des infractions commises dans leurs eaux territoriales ou sur leur plateau continental (article 6.1 b in fine et article 3 a du Protocole). Enfin, si l’actuel article 68 du Code disciplinaire et pénal permet de considérer le navire comme une portion du territoire pour la détermination de la juridiction compétente, il est paru nécessaire d’introduire un nouvel article 68-1 afin de pouvoir assimiler une infraction commise *„à l’encontre“* d’un navire battant pavillon luxembourgeois comme une infraction commise „*à bord“* dudit navire.

L’article 6.1 c de la Convention (article 3.1 b du Protocole) relatif à la compétence dite *„personnelle“* ne doit pas non plus être transposé dans la mesure où le principe est repris à l’article 5 premier alinéa du Code d’instruction criminelle qui attribue compétence aux juridictions luxembourgeoises pour connaître des crimes commis à l’étranger par un ressortissant luxembourgeois. De surcroît, cette compétence personnelle est reprise à l’article 69 alinéa 2 du Code pénal et disciplinaire qui attribue une compétence *„élargie“*, voire universelle aux juridictions luxembourgeoises dans la mesure où il dispose que „peut être poursuivi au Luxembourg tout Luxembourgeois ou tout étranger qui, en dehors du territoire du Grand-Duché, s’est rendu coupable d’une des infractions qui y sont énumérées“ (ne sont pas seulement visés des crimes mais également certains délits). Afin d’assurer une cohérence globale du Code disciplinaire et pénal de la marine et d’éviter de traiter moins sévèrement les étrangers qui se seraient rendus coupables d’une des infractions visées aux nouveaux articles 65-1 et 65-2, ces dernières incriminations ont été ajoutées à la liste actuelle de l’article 69 alinéa 2.

Plusieurs articles de la Convention et/ou du Protocole ne requièrent pas de transposition en droit national. Il en va ainsi des dispositions qui sont autoexécutoires, c.-à-d. qui ont un effet direct, qui sont d’application immédiate et rendues obligatoires par leur approbation législative et leur publication. Il s’agit de celles qui sont suffisamment précises pour créer des droits et des obligations pour les particuliers et pour être appliquées sans autre transformation par les juridictions nationales[[15]](#footnote-15). Par le principe de l’effet direct des conventions internationales et de leur primauté sur l’ensemble des lois internes, l’approbation législative et la publication de ces deux instruments suffit ainsi à leur laisser déployer leurs effets au niveau national.

Ainsi en est-il notamment des dispositions relatives aux champs d’application *ratione materiae et ratione loci* de la Convention (articles 1, 2 et 4) et du Protocole (article 1). Il en va également ainsi des articles 7, 8, 9, 10.2, 11, 12, 13 et 14 de la Convention (applicable pour la plupart mutatis mutandis au Protocole en vertu de son article 1.1) et de l’article 4 du Protocole. Les articles 6.1 et 10.1 de la Convention, relatifs au principe *aut dedere aut judicare*, qui ont un effet direct, sont néanmoins intégrés dans le nouvel article 69-1 du Code disciplinaire et pénal de la marine institué par la loi du 14 avril 1992.

Enfin, certains articles ne donnent pas lieu à transposition dans la mesure où ils ne contiennent que des prescriptions s’adressant aux Etats et n’ont pas d’effet à l’égard des justiciables. Il en va ainsi des articles 15 à 22 de la Convention et des articles 6 à 10 du Protocole.

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Résumé**

1. Voir la définition du navire figurant à l'article 1 de la Convention. [↑](#footnote-ref-1)
2. Loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et portant modification de certaines autres dispositions légales, Art. 1er. – Définitions, […] *Navire de plaisance :* Le navire de plaisance est une embarcation destinée à la navigation de plaisance dans les eaux maritimes. […] [↑](#footnote-ref-2)
3. Voir article 2, paragraphe 2 de la Convention. [↑](#footnote-ref-3)
4. Voir article 2, paragraphe 1 de la Convention. [↑](#footnote-ref-4)
5. Voir article 4, paragraphe 1 de la Convention. [↑](#footnote-ref-5)
6. Voir article 4, paragraphe 2 de la Convention. [↑](#footnote-ref-6)
7. Voir article 3 paragraphe 1 de la Convention. [↑](#footnote-ref-7)
8. Voir article 5 de la Convention. [↑](#footnote-ref-8)
9. Voir article 6 paragraphes 1 et 2 de la Convention. [↑](#footnote-ref-9)
10. Voir article 1er paragraphe 1er du Protocole [↑](#footnote-ref-10)
11. Voir article 15 de la Convention sur la haute mer adoptée à Genève le 29 avril 1958 par la 1ère Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. [↑](#footnote-ref-11)
12. Voir article 100 à 107 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer. [↑](#footnote-ref-12)
13. Voir 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. [↑](#footnote-ref-13)
14. Voir les paragraphes 197 et 200 aux pages 53 et 54 du rapport d’évaluation mutuelle *« Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme – Luxembourg »* publié en date du 19 février 2010 par le Groupe d’action financière (GAFI). [↑](#footnote-ref-14)
15. *„Les traités internationaux sont susceptibles d’application directe dans l’ordre juridique interne sans requérir une mise en œuvre, à moins que leurs termes ne prévoient expressément le contraire. Normalement les traités internationaux sont donc, ce qu’on désigne en anglais par le mot de self-executing, c.-à-d. qu’ils créent directement des droits et des obligations pour les sujets de la souveraineté nationale, qu’ils sont susceptibles, sans autre transformation, d’être appliqués par les juridictions nationales et que leur méconnaissance par une juridiction nationale donne ouverture à cassation.“*, Pierre PESCATORE, Introduction à la Science du Droit, Luxembourg, 1960, mise à jour 1978, No 113, sous 3, page 175. [↑](#footnote-ref-15)