

N° 4937

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 15 décembre 1997

* * *

(Dépôt: le 10.4.2002)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (28.3.2002)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif	2
4) Dépêche du Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur au Ministre aux Relations avec le Parlement (11.3.2002).....	9
5) Texte du projet de loi soumis au Conseil d'Etat	10
6) Exposé des motifs.....	11
7) Commentaire des articles de la Convention	14
8) Avis du Conseil d'Etat (21.12.2001)	24

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

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

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

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre des Affaires Etrangères et du Commerce Extérieur est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant approbation de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 15 décembre 1997.

Palais de Luxembourg, le 28 mars 2002

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

Lydie POLFER

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Article unique.– Est approuvée la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l’explosif, adoptée par l’Assemblée Générale des Nations Unies, le 15 décembre 1997.

*

CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA REPRESSION DES ATTENTATS TERRORISTES A L’EXPLOSIF

Les Etats Parties à la présente Convention,

Ayant présents à l’esprit les buts et principes de la Charte des Nations Unies concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales et le développement des relations de bon voisinage, d’amitié et de coopération entre les Etats,

Profondément préoccupés par la multiplication, dans le monde entier, des actes de terrorisme sous toutes ses formes et manifestations,

Rappelant la Déclaration du cinquantième anniversaire de l’Organisation des Nations Unies, en date du 24 octobre 1995,

Rappelant également la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international annexée à la résolution 49/60 que l’Assemblée générale des Nations Unies a adoptée le 9 décembre 1994, dans laquelle les „Etats Membres de l’Organisation des Nations Unies réaffirment solennellement leur condamnation catégorique, comme criminels et injustifiables, de tous les actes, méthodes et pratiques terroristes, où qu’ils se produisent et quels qu’en soient les auteurs, notamment ceux qui compromettent les relations amicales entre les Etats et les peuples et menacent l’intégrité territoriale et la sécurité des Etats“,

Notant que la Déclaration invite par ailleurs les Etats „à examiner d’urgence la portée des dispositions juridiques internationales en vigueur qui concernent la prévention, la répression et l’élimination du terrorisme sous toutes ses formes et manifestations, afin de s’assurer qu’il existe un cadre juridique général couvrant tous les aspects de la question“,

Rappelant en outre la résolution 51/210 du 17 décembre 1996 et la Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international qui y est annexée,

Notant également que les attentats terroristes perpétrés au moyen d’engins explosifs ou d’autres engins meurtriers sont de plus en plus courants,

Notant en outre que les instruments juridiques multilatéraux existants ne traitent pas de manière adéquate de ce type d’attentat,

Convaincus de la nécessité urgente de développer une coopération internationale entre les Etats pour l’élaboration et l’adoption de mesures efficaces destinées à prévenir ce type d’actes terroristes et à en poursuivre et punir les auteurs,

Considérant que ces attentats sont un sujet de vive préoccupation pour la communauté internationale tout entière,

Notant que les activités des forces armées des Etats sont régies par des règles de droit international qui se situent hors du cadre de la Convention et que l’exclusion de certains actes du champ d’application de la Convention n’excuse ni ne rend licites des actes par ailleurs illicites et n’empêche pas davantage l’exercice de poursuites sous l’empire d’autres lois,

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

Article premier

Aux fins de la présente Convention:

1. „Installation gouvernementale ou publique“ s’entend de tout équipement ou de tout moyen de transport de caractère permanent ou temporaire qui est utilisé ou occupé par des représentants d’un Etat, des membres du gouvernement, du parlement ou de la magistrature, ou des agents ou personnels d’un Etat ou de toute autre autorité ou entité publique, ou par des agents ou personnels d’une organisation intergouvernementale, dans le cadre de leurs fonctions officielles.
2. „Infrastructure“ s’entend de tout équipement public ou privé fournissant des services d’utilité publique, tels l’adduction d’eau, l’évacuation des eaux usées, l’énergie, le combustible ou les communications.
3. „Engin explosif ou autre engin meurtrier“ s’entend:
 - a) De toute arme ou de tout engin explosif ou incendiaire qui est conçu pour provoquer la mort, des dommages corporels graves ou d’importants dégâts matériels, ou qui en a la capacité; ou
 - b) De toute arme ou de tout engin qui est conçu pour provoquer la mort, des dommages corporels graves ou d’importants dégâts matériels, ou qui en a la capacité, par l’émission, la dissémination ou l’impact de produits chimiques toxiques, d’agents biologiques, toxines ou substances analogues ou de rayonnements ou de matières radioactives.
4. „Forces armées d’un Etat“ s’entend des forces qu’un Etat organise, entraîne et équipe conformément à son droit interne essentiellement aux fins de la défense nationale ou de la sécurité nationale, ainsi que des personnes qui agissent à l’appui desdites forces armées et qui sont placées officiellement sous leur commandement, leur autorité et leur responsabilité.
5. „Lieu public“ s’entend des parties de tout bâtiment, terrain, voie publique, cours d’eau, et autre endroit qui sont accessibles ou ouvertes au public, de façon continue, périodique ou occasionnelle, et comprend tout lieu à usage commercial, culturel, historique, éducatif, religieux, officiel, ludique, récréatif ou autre qui est ainsi accessible ou ouvert au public.
6. „Système de transport public“ s’entend de tous les équipements, véhicules et moyens, publics ou privés, qui sont utilisés dans le cadre de services de transport de personnes ou de marchandises accessibles au public.

Article 2

1. Commet une infraction au sens de la présente Convention toute personne qui illicitement et intentionnellement livre, pose, ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure:
 - a) Dans l’intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves; ou
 - b) Dans l’intention de causer des destructions massives de ce lieu, cette installation, ce système ou cette infrastructure, lorsque ces destructions entraînent ou risquent d’entraîner des pertes économiques considérables.
2. Commet également une infraction quiconque tente de commettre une infraction au sens du paragraphe 1.
3. Commet également une infraction quiconque:
 - a) Se rend complice d’une infraction au sens des paragraphes 1 ou 2;
 - b) Organise la commission d’une infraction au sens des paragraphes 1 ou 2 ou donne l’ordre à d’autres personnes de la commettre;
 - c) Contribue de toute autre manière à la commission de l’une ou plusieurs des infractions visées aux paragraphes 1 ou 2 par un groupe de personnes agissant de concert; sa contribution doit être délibérée et faite soit pour faciliter l’activité criminelle générale du groupe ou en servir les buts, soit en pleine connaissance de l’intention du groupe de commettre l’infraction ou les infractions visées.

Article 3

La présente Convention ne s'applique pas lorsque l'infraction est commise à l'intérieur d'un seul Etat, que l'auteur présumé et les victimes de l'infraction sont des nationaux de cet Etat, que l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur le territoire de cet Etat, et qu'aucun autre Etat n'a de raison, en vertu du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 de l'article 6 de la présente Convention, d'établir sa compétence étant entendu que les dispositions des articles 10 à 15, selon qu'il convient, s'appliquent en pareil cas.

Article 4

Chaque Etat Partie prend les mesures qui peuvent être nécessaires pour:

- a) Qualifier d'infraction pénale au regard de son droit interne les infractions visées à l'article 2 de la présente Convention;
- b) Réprimer lesdites infractions par des peines prenant dûment en compte leur gravité.

Article 5

Chaque Etat Partie adopte les mesures qui peuvent être nécessaires, y compris, s'il ya lieu, une législation interne, pour assurer que les actes criminels relevant de la présente Convention, en particulier ceux qui sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans la population, un groupe de personnes ou chez des individus ne puissent en aucune circonstance être justifiés par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou d'autres motifs analogues, et qu'ils soient passibles de peines à la mesure de leur gravité.

Article 6

1. Chaque Etat Partie adopte les mesures qui peuvent être nécessaires pour établir sa compétence en ce qui concerne les infractions visées à l'article 2 lorsque:
 - a) L'infraction a été commise sur son territoire;
 - b) L'infraction a été commise à bord d'un navire battant son pavillon ou d'un aéronef immatriculé conformément à sa législation au moment où l'infraction a été commise;
 - c) L'infraction a été commise par l'un de ses ressortissants.
2. Chaque Etat Partie peut également établir sa compétence sur de telles infractions lorsque:
 - a) L'infraction est commise contre l'un de ses ressortissants;
 - b) L'infraction est commise contre une installation publique dudit Etat située en dehors de son territoire, y compris une ambassade ou des locaux diplomatiques ou consulaires dudit Etat;
 - c) L'infraction est commise par un apatride qui a sa résidence habituelle sur son territoire;
 - d) L'infraction est commise avec pour objectif de contraindre ledit Etat à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir;
 - e) L'infraction est commise à bord d'un aéronef exploité par le gouvernement dudit Etat.
3. Lors de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la présente Convention ou de l'adhésion à celle-ci, chaque Etat Partie informe le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de la compétence qu'il a établie en vertu de sa législation interne conformément au paragraphe 2. En cas de modification, l'Etat Partie concerné en informe immédiatement le Secrétaire général.
4. Chaque Etat Partie adopte également les mesures qui peuvent être nécessaires pour établir sa compétence en ce qui concerne les infractions visées à l'article 2 dans les cas où l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur son territoire et où il ne l'extrade pas vers l'un quelconque des Etats Parties qui ont établi leur compétence conformément aux paragraphes 1 et 2.
5. La présente Convention n'exclut l'exercice d'aucune compétence pénale établie par un Etat Partie conformément à son droit interne.

Article 7

1. Lorsqu'il est informé que l'auteur ou l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 2 pourrait se trouver sur son territoire, l'Etat Partie concerné prend les mesures qui peuvent être nécessaires conformément à sa législation interne pour enquêter sur les faits portés à sa connaissance.
2. S'il estime que les circonstances le justifient, l'Etat Partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur ou l'auteur présumé de l'infraction prend les mesures appropriées en vertu de sa législation interne pour assurer la présence de cette personne aux fins de poursuites ou d'extradition.
3. Toute personne à l'égard de laquelle sont prises les mesures visées au paragraphe 2 du présent article est en droit:
 - a) De communiquer sans retard avec le plus proche représentant qualifié de l'Etat dont elle a la nationalité ou qui est autrement habilité à protéger les droits de ladite personne ou, s'il s'agit d'une personne apatride, de l'Etat sur le territoire duquel elle a sa résidence habituelle;
 - b) De recevoir la visite d'un représentant de cet Etat;
 - c) D'être informée des droits que lui confèrent les alinéas a) et b).
4. Les droits visés au paragraphe 3 s'exercent dans le cadre des lois et règlements de l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'auteur ou l'auteur présumé de l'infraction, étant entendu toutefois que ces lois et règlements doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles les droits sont accordés en vertu du paragraphe 3.
5. Les dispositions des paragraphes 3 et 4 sont sans préjudice du droit de tout Etat Partie ayant établi sa compétence conformément à l'alinéa c) du paragraphe 1 ou à l'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 6 d'inviter le Comité international de la Croix-Rouge à communiquer avec l'auteur présumé de l'infraction et à lui rendre visite.
6. Lorsqu'un Etat Partie a placé une personne en détention conformément aux dispositions du présent article, il avise immédiatement de cette détention, ainsi que des circonstances qui la justifient, directement ou par l'intermédiaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, les Etats Parties qui ont établi leur compétence conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 6 et, s'il le juge opportun, tous autres Etats Parties intéressés. L'Etat qui procède à l'enquête visée au paragraphe 1 en communique rapidement les conclusions auxdits Etats Parties et leur indique s'il entend exercer sa compétence.

Article 8

1. Dans les cas où les dispositions de l'article 6 sont applicables, l'Etat Partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction est tenu, s'il ne l'extrade pas, de soumettre l'affaire, sans retard excessif et sans aucune exception, que l'infraction ait été ou non commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale selon une procédure conforme à la législation de cet Etat. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute autre infraction de caractère grave conformément aux lois de cet Etat.
2. Chaque fois que, en vertu de sa législation interne, un Etat Partie n'est autorisé à extradier ou à remettre un de ses ressortissants qu'à la condition que l'intéressé lui sera remis pour purger la peine qui lui a été imposée à l'issue du procès ou de la procédure pour lesquels l'extradition ou la remise avait été demandée, et que cet Etat et l'Etat requérant l'extradition acceptent cette formule et les autres conditions qu'ils peuvent juger appropriées, l'extradition ou la remise conditionnelle suffit pour dispenser l'Etat Partie requis de l'obligation prévue au paragraphe 1.

Article 9

1. Les infractions prévues à l'article 2 sont de plein droit considérées comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre Etats Parties avant l'entrée en vigueur de la présente Convention.

Les Etats Parties s'engagent à considérer ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure par la suite entre eux.

2. Lorsqu'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, l'Etat Partie requis a la latitude de considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne les infractions prévues à l'article 2. L'extradition est subordonnée aux autres conditions prévues par la législation de l'Etat requis.

3. Les Etats Parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent les infractions prévues à l'article 2 comme cas d'extradition entre eux dans les conditions prévues par la législation de l'Etat requis.

4. Les infractions prévues à l'article 2 sont, le cas échéant, considérées aux fins d'extradition entre Etats Parties comme ayant été commises tant au lieu de leur perpétration que sur le territoire des Etats ayant établi leur compétence conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 6.

5. Les dispositions de tous les traités ou accords d'extradition conclus entre Etats Parties relatives aux infractions visées à l'article 2 sont réputées être modifiées entre Etats Parties dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente Convention.

Article 10

1. Les Etats Parties s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible pour toute enquête ou procédure pénale ou procédure d'extradition relative aux infractions visées à l'article 2, y compris pour l'obtention des éléments de preuve dont ils disposent et qui sont nécessaires aux fins de la procédure.

2. Les Etats Parties s'acquittent des obligations qui leur incombent en vertu du paragraphe 1 en conformité avec tout traité ou accord d'entraide judiciaire qui peut exister entre eux. En l'absence d'un tel traité ou accord, les Etats Parties s'accordent cette entraide en conformité avec leur législation interne.

Article 11

Pour les besoins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire entre Etats Parties, aucune des infractions visées à l'article 2 n'est considérée comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques. En conséquence, une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire fondée sur une telle infraction ne peut être refusée pour la seule raison qu'elle concerne une infraction politique, une infraction connexe à une infraction politique, ou une infraction inspirée par des mobiles politiques.

Article 12

Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extradition ou d'entraide judiciaire si l'Etat Partie requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition pour les infractions visées à l'article 2 ou la demande d'entraide concernant de telles infractions a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques, ou que donner suite à cette demande porterait préjudice à la situation de cette personne pour l'une quelconque de ces considérations.

Article 13

1. Toute personne détenue ou purgeant une peine sur le territoire d'un Etat Partie dont la présence dans un autre Etat Partie est requise aux fins de témoignage ou d'identification ou en vue d'apporter son concours à l'établissement des faits dans le cadre de l'enquête ou des poursuites engagées en vertu de la présente Convention peut faire l'objet d'un transfert si les conditions ci-après sont réunies:

a) Ladite personne y donne librement son consentement en toute connaissance de cause;

- b) Les autorités compétentes des deux Etats concernés y consentent, sous réserve des conditions qu'ils peuvent juger appropriées.
2. Aux fins du présent article:
- a) L'Etat vers lequel le transfert est effectué a le pouvoir et l'obligation de garder l'intéressé en détention, sauf demande ou autorisation contraire de la part de l'Etat à partir duquel la personne a été transférée;
 - b) L'Etat vers lequel le transfert est effectué s'acquitte sans retard de l'obligation de remettre l'intéressé à la garde de l'Etat à partir duquel le transfert a été effectué, conformément à ce qui aura été convenu au préalable ou à ce que les autorités compétentes des deux Etats auront autrement décidé;
 - c) L'Etat vers lequel le transfert est effectué ne peut exiger de l'Etat à partir duquel le transfert est effectué qu'il engage une procédure d'extradition concernant l'intéressé;
 - d) Il est tenu compte de la période que l'intéressé a passée en détention dans l'Etat vers lequel il a été transféré aux fins du décompte de la peine à purger dans l'Etat à partir duquel il a été transféré.
3. A moins que l'Etat Partie à partir duquel une personne doit être transférée, conformément aux dispositions du présent article, ne donne son accord, ladite personne, quelle qu'en soit la nationalité, ne peut pas être poursuivie ou détenue ou soumise à d'autres restrictions à sa liberté de mouvement sur le territoire de l'Etat auquel elle est transférée à raison d'actes ou condamnations antérieures à son départ du territoire de l'Etat à partir duquel elle a été transférée.

Article 14

Toute personne placée en détention ou contre laquelle toute autre mesure est prise ou une procédure est engagée en vertu de la présente Convention se voit garantir un traitement équitable et tous les droits et garanties conformes à la législation de l'Etat sur le territoire duquel elle se trouve et aux dispositions applicables du droit international, y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme.

Article 15

Les Etats Parties collaborent à la prévention des infractions prévues à l'article 2, en particulier:

- a) En prenant toutes les mesures possibles, y compris, le cas échéant, en adaptant leur législation interne, afin de prévenir ou contrarier la préparation, sur leurs territoires respectifs, des infractions destinées à être commises à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs territoires, notamment des mesures interdisant sur leurs territoires les activités illégales d'individus, de groupes et d'organisations qui encouragent, fomentent, organisent, financent en connaissance de cause ou commettent les infractions visées à l'article 2;
- b) En échangeant des renseignements exacts et vérifiés en conformité avec les dispositions de leur législation interne et en coordonnant les mesures administratives et autres prises, le cas échéant, afin de prévenir la perpétration des infractions visées à l'article 2;
- c) Le cas échéant, grâce à la recherche-développement portant sur les méthodes de détection d'explosifs et d'autres substances dangereuses pouvant causer la mort ou provoquer des dommages corporels, à des consultations sur l'établissement de normes pour le marquage des explosifs en vue d'en identifier l'origine lors des enquêtes effectuées à la suite d'explosions, à des échanges d'informations relatives aux mesures de prévention, à la coopération et au transfert de technologie, de matériel et de moyens connexes.

Article 16

L'Etat Partie dans lequel une action pénale a été engagée contre l'auteur présumé de l'infraction en communique, dans les conditions prévues par sa législation interne ou par les procédures applicables, le résultat définitif au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en informe les autres Etats Parties.

Article 17

Les Etats Parties s'acquittent des obligations découlant de la présente Convention dans le respect des principes de l'égalité souveraine et de l'intégrité territoriale des Etats, ainsi que de celui de la non-ingérence dans les affaires intérieures des autres Etats.

Article 18

Aucune disposition de la présente Convention n'habilite un Etat Partie à exercer sur le territoire d'un autre Etat Partie une compétence ou des fonctions qui sont exclusivement réservées aux autorités de cet autre Etat Partie par son droit interne.

Article 19

1. Aucune disposition de la présente Convention ne modifie les autres droits, obligations et responsabilités qui découlent pour les Etats et les individus du droit international, en particulier les buts et principes de la Charte des Nations Unies, et du droit international humanitaire.
2. Les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit ne sont pas régies par la présente Convention, et les activités menées par les forces armées d'un Etat dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont régies par d'autres règles de droit international, ne sont pas non plus régies par la présente Convention.

Article 20

1. Tout différend entre des Etats Parties concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui ne peut pas être réglé par voie de négociation dans un délai raisonnable est soumis à l'arbitrage, à la demande de l'un de ces Etats. 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 peut, au moment où il signe, ratifie, accepte ou approuve la présente Convention ou y adhère, déclarer qu'il ne se considère pas lié par les dispositions du paragraphe 1. Les autres Etats Parties ne sont pas liés par lesdites dispositions envers tout Etat Partie qui a formulé une telle réserve.
3. Tout Etat qui a formulé une réserve conformément aux dispositions du paragraphe 2 peut à tout moment lever cette réserve par une notification adressée au Secrétaire général.

Article 21

1. La présente Convention est ouverte à la signature de tous les Etats du 12 janvier 1998 au 31 décembre 1999, au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York.
2. La présente Convention sera ratifiée, acceptée ou approuvée. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
3. La présente Convention est ouverte à l'adhésion de tout Etat. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 22

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, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

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

Article 23

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 un an après la date à laquelle la notification aura été reçue par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 24

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, arabe, 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 à cet effet par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention, qui a été ouverte à la signature à New York, le 12 janvier 1998.

*

**DEPECHE DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES
ET DU COMMERCE EXTERIEUR AU MINISTRE AUX RELATIONS
AVEC LE PARLEMENT**

(11.3.2002)

J'ai l'honneur de me référer à votre lettre SCL: 1207-L-3492 du 21 décembre 2001 par laquelle vous avez bien voulu me faire parvenir l'avis du Conseil d'Etat concernant le projet de loi désigné ci-dessus. Dans son avis du 21 décembre 2001 le Conseil d'Etat propose d'omettre les articles 2 et 3 dudit projet de loi.

Je vous saurais gré de bien vouloir informer la Haute Corporation que le Gouvernement marque son accord à ce que les articles 2 et 3 du projet de loi en question soient biffés, étant donné que le contenu de ces articles a été entre-temps intégré dans un autre projet de loi relatif au terrorisme et à son financement, qui est en voie d'élaboration au Ministère de la Justice.

Ces articles sont dès lors devenus sans objet dans le cadre du projet de loi portant approbation de la Convention désignée ci-dessus.

L'article 1er du projet de loi se lira donc comme suit:

„**Article unique.**– Est approuvée la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 15 décembre 1997.“

Lydie POLFER

*

TEXTE DU PROJET DE LOI SOUMIS AU CONSEIL D'ETAT

Art. 1er.– Est approuvée la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 15 décembre 1997.

Art. 2.– Il est introduit au Code pénal, sous le chapitre III -1 portant le titre „Des attentats terroristes à l'explosif.“ les articles 135-1 et 135-2, libellés comme suit:

– **article 135-1 du Code pénal:**

„Seront punis suivant les distinctions du présent article ceux qui, illicitement, auront livré, posé ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou un autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure, avec l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves:

- si ces faits ont entraîné la mort, ils seront punis de la réclusion à vie;
- si ces faits ont entraîné soit des coups ou des blessures qui ont occasionné soit la mort, même sans l'intention de la donner, soit une mutilation grave, ils seront punis de la réclusion de dix à quinze ans;
- si ces faits ont entraîné des coups ou des blessures, ils seront punis de la réclusion de cinq à dix ans.“

– **article 135-2 du Code pénal:**

„Seront punis de la réclusion de quinze à vingt ans, ceux qui, illicitement, auront livré, posé ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou un autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure, avec l'intention de causer des destructions de ce lieu, de cette installation, de ce système, ou de cette infrastructure, si, d'après les circonstances, l'auteur a dû présumer qu'il s'y trouvait une ou plusieurs personnes au moment du crime.

Lorsque les faits prévus à l'alinéa précédent ont entraîné la mort, la peine sera la réclusion à vie.

Seront punis de la réclusion de dix à quinze ans, ceux qui, illicitement, ont livré, posé ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou un autre engin meurtrier dans ou contre les lieux visés à l'alinéa premier, avec l'intention de causer des destructions de ces lieux.

Seront punis de la réclusion de cinq à dix ans, ceux qui, illicitement, ont livré, posé ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou un autre engin meurtrier dans ou contre un objet mobilier appartenant à ou dépendant d'une personne morale de droit public, avec l'intention de causer des destructions de cet objet.“

Art. 3.– Il est introduit au Code d'instruction criminelle un ajout à l'article 7-4 libellé comme suit:

„Toute personne qui se sera rendue coupable à l'étranger d'une des infractions prévues par les articles 135-1, 135-2 et 260-1 à 260-4 du Code pénal, pourra être poursuivie et jugée au Grand-Duché, lorsqu'une demande d'extradition est introduite et que l'intéressé n'est pas extradé.“

EXPOSE DES MOTIFS

Dans le cadre des Nations Unies, une convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif a été ouverte à signature à New York le 12 janvier 1998 et signée par le Luxembourg le 6 février 1998.

Cette Convention a été adoptée par l'Assemblée Générale par consensus le 15 décembre 1997 à l'issue d'un travail préparatoire réalisé en deux sessions (février et octobre 1997) par le Comité Spécial (6e Commission) créé à cet effet par la résolution 51/210 du 17 décembre 1996.

En effet, par sa résolution 51/210 du 17 décembre 1996, l'Assemblée Générale a décidé de créer un Comité Spécial, ouvert à tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées ou de l'Agence Internationale de l'énergie atomique qui serait chargé d'élaborer une convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, puis une Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

A la première séance du Comité Spécial, le 24 février 1997, le représentant de la France, au nom du Groupe des sept grands pays industrialisés et de la Fédération de Russie, a présenté un document de travail préparatoire sur une Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (A/AC.252/L.2) en expliquant qu'il faisait directement suite à la résolution 49/60 de l'Assemblée Générale en date du 9 décembre 1994 dans laquelle l'Assemblée encourageait les Etats à examiner les instruments internationaux existants pour déterminer s'il était nécessaire d'élargir le cadre constitué par les conventions concernant le terrorisme.

La question des attentats terroristes à l'explosif a été présentée pour la première fois par les Etats-Unis d'Amérique à la Conférence ministérielle sur le terrorisme tenue à Paris en juillet 1996 à la suite de laquelle le Groupe des 7 grands pays industrialisés et de la Fédération de Russie ont adopté 25 recommandations sur la question.

Dans sa résolution 51/210 du 17 décembre 1996, l'Assemblée Générale a pris note de ces recommandations et créé le Comité Spécial en le chargeant d'élaborer la Convention pour la répression des attentats à l'explosif.

Sur la base des recommandations présentées, les experts qui s'étaient réunis à Paris, ont rédigé et présenté à l'Assemblée Générale un document de travail afin qu'il serve de base aux travaux du Comité Spécial.

La Convention tient compte du texte et de la structure de conventions connexes: elle s'applique toutefois à des situations qui ne sont pas couvertes par les autres conventions sur le terrorisme.

La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif vise toute personne, auteur, coauteur et complice, qui, intentionnellement, livre, pose ou fait exploser ou détonner (ou tente de le faire) un engin explosif dans un lieu public, une installation gouvernementale ou publique, un système de transport public ou une infrastructure, pour peu que cet attentat vise à

- provoquer la mort ou des dommages corporels graves
- causer des destructions massives entraînant ou risquant d'entraîner des pertes économiques considérables.

La tentative et la complicité de tels actes sont également réprimés.

Le lieu de commission de l'infraction doit être „public“ mais cette notion est étendue,

- aux systèmes de transport public
- aux installations gouvernementales ou publiques
- aux infrastructures (définies comme tout équipement public ou privé fournissant des services d'utilité publique tels l'adduction d'eau, l'énergie, le combustible ou les communications).

L'engin explosif ou autre engin meurtrier s'entend au sens large comme toute arme ou tout engin explosif ou incendiaire qui est conçu pour provoquer la mort, des dommages corporels graves ou d'importants dégâts matériels ou qui en a la capacité, ou de toute autre arme ou de tout engin qui est conçu pour provoquer la mort, des dommages corporels graves ou d'importants dégâts matériels, ou qui en a la capacité, par l'émission, la dissémination ou l'impact de produits chimiques toxiques, d'agents biologiques, toxines ou substances analogues ou de rayonnements ou de matières radioactives.

La Convention est une convention d'incrimination qui demande aux Etats d'ériger en infraction pénale les faits précités. Ces faits seront réprimés par des peines prenant dûment en compte leur gravité.

Par ailleurs, la Convention engage les Etats Parties à adopter, au besoin, des mesures internes pour assurer que les faits incriminés ne puissent en aucune circonstance être justifiés par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou d'autres motifs analogues et à prévenir ces infractions en adaptant leur législation interne (Art. 15).

La Convention vise à favoriser la coopération internationale contre le terrorisme.

A cette fin elle permet, à l'instar des autres conventions antiterroristes, une prohibition du refus d'extrader pour motif politique, contrebalancée par la possibilité réaffirmée de refuser l'extradition dans un certain nombre de cas; pour les besoins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire entre Etats Parties, aucune des infractions n'est considérée comme une infraction politique, comme une infraction inspirée par des mobiles politiques. Partant, une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire fondée sur une telle infraction ne peut être refusée pour la seule raison qu'elle concerne une infraction politique, une infraction connexe à une infraction politique ou une infraction inspirée par des mobiles politiques (Art. 11).

Cet article se trouve toutefois contrebalancé par l'article suivant: „Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extradition ou d'entraide judiciaire, si l'Etat Partie requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition pour les infractions visées à l'article 2 ou la demande d'entraide concernant de telles infractions a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques, ou que donner suite à cette demande porterait préjudice à la situation de cette personne pour l'une quelconque de ces considérations.“

La Convention met en place un dispositif juridique de coopération internationale fondé sur le principe „juger ou extradé“. L'Etat Partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction est tenu, s'il ne l'extrade pas, de soumettre l'affaire, sans retard excessif et sans aucune exception, que l'infraction ait été ou non commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale selon une procédure conforme à la législation de cet Etat (Art. 8).

Par ailleurs, la Convention se caractérise par:

- une mise en oeuvre classique des modalités d'extradition et d'entraide judiciaire. „Les Etats Parties s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible pour toute enquête ou procédure pénale ou procédure d'extradition relative aux infractions visées à l'article 2, y compris pour l'obtention des éléments de preuve dont ils disposent et qui sont nécessaires aux fins de la procédure (Art. 10). Le transfert d'un individu vers un autre Etat Partie aux fins de témoignage ou d'identification est également possible dans certaines circonstances (Art. 13).“ Enfin, ils enquêtent sur les faits portés à leur connaissance par un autre Etat Partie (Art. 7).
- la collaboration opérationnelle entre les Etats Parties. Ceux-ci échangent des renseignements et coordonnent les mesures prises. Le cas échéant, grâce à la recherche-développement portant sur la détection d'explosifs, ils procèdent à des consultations sur l'établissement de normes pour le marquage des explosifs, à des échanges d'informations relatives aux mesures de prévention, au transfert de technologie (Art. 15).

Aux termes de l'article 6, se déclareront compétents, les Etats du lieu de commission de l'infraction (y compris les aéronefs, les navires et, à l'étranger, les installations publiques, telles que les Ambassades), les Etats de la nationalité des auteurs. Peuvent en outre se déclarer compétents, notamment, les Etats de la nationalité des victimes; les Etats auxquels les auteurs de l'infraction demandent d'accomplir un acte quelconque ou de s'en abstenir.

La Convention, à l'instar ou à l'image des autres conventions antiterroristes s'abstient de procéder à une définition de la notion de terrorisme en lui préférant une approche sectorielle ou factuelle.

En outre, la Convention complète le dispositif normatif existant en matière de terrorisme constitué de dix Conventions internationales, toutes spécialisées; à savoir:

- Quatre dans le domaine aérien:
 - La Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo, le 14 septembre 1963;
 - La Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à la Haye, le 16 décembre 1970;
 - La Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal, le 23 septembre 1971;

Le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal, le 24 février 1988.

– Deux dans le domaine maritime:

La Convention sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime adoptée le 10 mars 1988 à Rome par l'organisation maritime internationale;

Le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, adopté le 10 mars 1988 à Rome par l'organisation maritime internationale.

– Deux visant des actes de terrorisme particuliers:

La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques adoptée par l'Assemblée Générale à New York le 14 décembre 1973;

La Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'Assemblée Générale à New York le 17 décembre 1979.

– Deux visant l'utilisation de certains produits ou dispositifs à des fins terroristes:

La Convention sur la protection physique des matières nucléaires adoptée le 26 octobre 1980 à Vienne par l'Agence Internationale de l'Energie Atomique;

La Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, adoptée le 1er mars 1991 à Montréal par l'OAC.

En outre, la Convention amènera le Luxembourg à préciser le champ qu'il entend donner à sa compétence.

L'article 6 de la Convention prévoyant que lors de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la présente Convention ou de l'adhésion à celle-ci, chaque Etat Partie informe le Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies de la compétence qu'il a établie en vertu de sa législation interne.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Cette Convention qui cerne la menace terroriste principale actuelle, les attentats à l'explosif, a été élaborée au lendemain d'attentats ayant profondément marqué l'opinion publique.

C'est à partir des attentats terroristes à l'explosif au Moyen-Orient et en particulier les attentats-suicides en Israël, puis en Europe et particulièrement en France, que la nécessité de réaliser une Convention internationale dans ce domaine est apparue.

C'est en fait depuis le sommet de mars 1996 des bâtisseurs de la paix de Charm El Cheik, décidé après la vague d'attentats qui, à l'époque, frappait Israël, que l'idée d'une telle Convention a commencé à apparaître.

Ce projet fut ensuite inscrit au sein des 25 recommandations de Paris pour lutter contre le terrorisme. Ce projet de Convention est alors repris par les Nations Unies dont la résolution 51/210 du 17 décembre 1996 prévoit précisément la mise en place d'un comité spécial destiné à élaborer cet instrument.

Cette Convention est une convention d'incrimination destinée à mettre en place des mesures de coopération internationale renforcées contraignantes pour les auteurs de tels actes.

Elle demande aux Etats d'ériger en infraction pénale les faits précités et comporte un dispositif juridique de coopération internationale fondé sur le principe „juger ou extraditer“, et des modalités classiques d'extradition et d'entraide.

Parallèlement, elle contient des garanties relatives à la protection des droits de la personne soupçonnée, en particulier quant à sa détention et à son extradition.

En souscrivant à la Convention, qui crée des mécanismes d'action et de coopération contraignants, dans certaines de ses dispositions même envers les Etats signataires non directement affectés sur leur territoire par l'acte terroriste même (voir les conséquences du principe „aut dedere, aut judicare“, ou encore l'obligation assumée par tous les Etats signataires à collaborer à la prévention antiterroriste, le cas échéant, en adaptant leur législation interne), le Luxembourg fera oeuvre utile en traduisant dans des actes positifs et concrets l'obligation de solidarité entre les Etats signataires qui sous-tend la Conven-

tion, et plus particulièrement envers ceux des pays qui ont déjà été touchés par le terrorisme international.

Pour le surplus, le Luxembourg contribuera à émettre de la sorte un message et un signal non équivoque aux terroristes potentiels qui se rendront compte que la communauté internationale est bien déterminée à relever le défi terroriste et qu'elle est résolue à lui faire échec, par la voie du développement constant et pertinent du droit international.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA CONVENTION

Le préambule de la convention

Le préambule de la Convention a essentiellement pour objet de recenser les déclarations et résolutions pertinentes de l'ONU qui sont directement ou indirectement à l'origine de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

Dans ce contexte, il convient de mettre en exergue la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international annexé à la résolution 49/60 que l'Assemblée Générale des Nations Unies a adoptée le 9 décembre 1994 qui invite les Etats à examiner d'urgence la portée des dispositions juridiques internationales en vigueur concernant la prévention, la répression et l'élimination du terrorisme sous toutes ses formes et manifestations afin de s'assurer qu'il existe un cadre juridique général couvrant tous les aspects de la question.

Or, le préambule note que les instruments juridiques multilatéraux existants ne traitent pas, de manière adéquate, les attentats terroristes perpétrés au moyen d'engins explosifs qui sont pourtant un sujet de vive préoccupation pour la communauté internationale tout entière.

Article 1

Cet article s'emploie à définir certains concepts repris dans le cadre de l'article 2 qui détermine les infractions et ses éléments constitutifs.

Article 2

Cet article est transposé en droit interne par les articles 135-1 et 135-2 du Code pénal.

Article 135-1 du Code pénal

Par ces nouveaux articles à introduire au code pénal dans le chapitre III-1 portant le titre „Des attentats terroristes à explosif“ (crimes et délits contre la sûreté de l'Etat), le Luxembourg transpose en droit interne l'article 2 de la Convention en qualifiant d'infraction pénale les infractions y visées.

En même temps, ces articles ont pour objet de réprimer lesdites infractions par des peines prenant dûment en compte leur gravité (voir aussi les commentaires sous l'article 4 de la Convention).

Les articles 135-1 et 135-2 du code pénal doivent être examinés à la lumière des définitions contenues à l'article 1 de la Convention portant sur les termes utilisés à l'article 2.1 de la Convention, à savoir:

- installation gouvernementale ou publique
- infrastructure
- engin explosif ou autre engin meurtrier
- lieu public
- système de transport public.

Aux fins de la présente Convention:

1. „Installation gouvernementale ou publique“ s'entend de tout équipement ou de tout moyen de transport de caractère permanent ou temporaire qui est utilisé ou occupé par des représentants d'un Etat, des membres du gouvernement, du parlement ou de la magistrature, ou des agents ou personnels d'un Etat ou de toute autre autorité ou entité publique, ou par des agents ou personnels d'une organisation intergouvernementale, dans le cadre de leurs fonctions officielles.

2. „Infrastructure“ s’entend de tout équipement public ou privé fournissant des services d’utilité publique, tels l’adduction d’eau, l’évacuation des eaux usées, l’énergie, le combustible ou les communications.
3. „Engin explosif ou autre engin meurtrier“ s’entend:
 - a) De toute arme ou de tout engin explosif ou incendiaire qui est conçu pour provoquer la mort, des dommages corporels graves ou d’importants dégâts matériels, ou qui en a la capacité; ou
 - b) De toute arme ou de tout engin qui est conçu pour provoquer la mort, des dommages corporels graves ou d’importants dégâts matériels, ou qui en a la capacité, par l’émission, la dissémination ou l’impact de produits chimiques toxiques, d’agents biologiques, toxines ou substances analogues ou de rayonnements ou de matières radioactives.
4. „Forces armées d’un Etat“ s’entend des forces qu’un Etat organise, entraîne et équipe conformément à son droit interne essentiellement aux fins de la défense nationale ou de la sécurité nationale, ainsi que des personnes qui agissent à l’appui desdites forces armées et qui sont placées officiellement sous leur commandement, leur autorité et leur responsabilité.
5. „Lieu public“ s’entend des parties de tout bâtiment, terrain, voie publique, cours d’eau, et autre endroit qui sont accessibles ou ouvertes au public, de façon continue, périodique ou occasionnelle, et comprend tout lieu à usage commercial, culturel, historique, éducatif, religieux, officiel, ludique, récréatif ou autre qui est ainsi accessible ou ouvert au public.
6. „Système de transport public“ s’entend de tous les équipements, véhicules et moyens, publics ou privés, qui sont utilisés dans le cadre de services de transport de personnes ou de marchandises accessibles au public.

On remarquera que l’article 2 transposé en droit interne par les articles 135-1 et 135-2 de la Convention, qui a trait à son champ d’application, ne vise que les attentats perpétrés dans et contre les lieux publics, une installation gouvernementale ou publique, un système de transport public ou une infrastructure.

Toute référence à la propriété privée aurait élargi excessivement la portée de la Convention et aurait risqué „d’internationaliser“ de nombreux crimes qui tombent, par ailleurs, sous le coup de la loi nationale.

A remarquer que la Convention n’est pas censée régir la fabrication, l’importation ou l’exportation d’explosifs.

L’article 135-1 nouveau du code pénal vise à réprimer les crimes contre les personnes dont se sont rendus coupables ceux qui, illicitement, auront livré, posé ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou un autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure, avec l’intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves.

Si ces faits ont entraîné soit des coups ou des blessures qui ont occasionné soit la mort, même sans l’intention de la donner, soit une mutilation grave, ils seront punis de la réclusion de dix à quinze ans.

L’article 135-2, du code pénal, dans ses alinéas 1, 2 et 3, a pour objet de réprimer la destruction d’un lieu public, d’une installation gouvernementale ou d’une autre installation publique, d’un système de transport public ou d’une infrastructure dont se sont rendus coupables ceux qui, illicitement, auront livré, posé ou fait exploser ou détonner un engin explosif ou un autre engin meurtrier dans ou contre un de ces lieux, encore que le souci de protection de la personne demeure prépondérant dans le cadre des alinéas 1 et 2.

Dans le cadre de l’alinéa 1, l’auteur encourt la réclusion de quinze à vingt ans, si d’après les circonstances, il a dû présumer qu’il se trouvait dans ces lieux une ou plusieurs personnes au moment du crime.

Lorsque les faits prévus à l’alinéa 1 ont entraîné la mort, la peine sera la réclusion à vie.

L’alinéa 4 de l’article 135-2, quant à lui, il vise la destruction d’un objet mobilier appartenant à ou dépendant d’une personne morale de droit public.

Les termes „(destructions) massives“ et „lorsque ces destructions entraînent ou risquent d’entraîner des pertes économiques considérables“, utilisées à l’article 2.1 de la Convention, ont été omises de manière délibérée dans le texte des articles 135-1 et 135-2, alors qu’ils auraient pour effet, non seulement de restreindre la portée de ces articles, mais encore d’introduire une incertitude juridique dans le texte, consistant dans la définition des notions de „massives“ et de „perte économique considérable“.

Or, un texte pénal se doit d'être précis quant aux termes utilisés, sous peine d'encourir la sanction de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

*

L'ELEMENT INTENTIONNEL

Le dol général est une condition essentielle de l'existence de tous les crimes et délits. Son existence est toujours sous-entendue dans le code pénal.

*

LE CARACTERE ILLICITE

Le caractère illicite de l'acte est important puisque, dans bien des cas, de tels actes peuvent être commis à des fins tout à fait légitimes, à savoir, notamment, en vue de la démolition de bâtiments, dans le cadre d'explosions contrôlées ou de la délivrance d'otages.

A remarquer que les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international humanitaire, qui sont régies par ce droit ne sont pas visées par la Convention, et les activités menées par les forces armées d'un Etat dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont couvertes par d'autres règles de droit international, ne sont pas non plus régies par la Convention.

Au sens de l'article 1 de la Convention, on entend par „Forces armées d'un Etat“, les forces qu'un Etat organise, entraîne et équipe conformément à son droit interne essentiellement aux fins de la défense nationale ou de la sécurité nationale, ainsi que des personnes qui agissent à l'appui desdites forces armées et qui sont placées officiellement sous leur commandement, leur autorité et leur responsabilité.

*

LA TENTATIVE DES INFRACTIONS

Aux termes de l'article 2.2 de la Convention, la tentative de commettre une infraction est aussi érigée en infraction.

Or, la tentative des infractions est déjà couverte par les articles 51 et 52 du code pénal.

Au Luxembourg, la tentative est toujours punissable pour le crime.

Les faits prévus à l'article 2.3 a), b) et c) de la Convention (complicité, contribution à la commission des infractions par un groupe de personnes agissant de concert) ne sont pas à reprendre aux articles 135-1 et 135-2 du code pénal dans la mesure où ils sont déjà couverts par les articles 66, 67, (auteur, complice) 324 et 324ter (association de malfaiteurs) du code pénal.

En ce qui concerne les peines retenues, il y a lieu de mettre en exergue le parallélisme entre les articles suivants:

- l'article 135-1, 1ier tiret et l'article 394 du code pénal
- l'article 135-1, 2ième tiret et l'article 401 du code pénal
- l'article 135-1, 3ième tiret et l'article 400 alinéa 2 du code pénal
- l'article 135-2, 1ier alinéa et l'article 510 du code pénal
- l'article 135-2, 2ième alinéa et l'article 393 du code pénal
- l'article 135-2, 3ième alinéa et l'article 511 du code pénal
- l'article 135-2, 4ième alinéa et l'article 528 du code pénal (à noter que la peine retenue est supérieure dans la mesure où un bien public est visé).

Il convient encore d'attirer l'attention sur le fait que suite à l'introduction des articles 135-1 et 135-2 dans le cadre pénal, il convient éventuellement de modifier notamment les articles 520, 521 et 526 du code pénal.

Article 3

Cet article exclut du champ d'application de la Convention les attentats à l'explosif qui ne comportent aucun élément d'extranéité ou „international“ du fait que l'infraction est:

- commise à l'intérieur d'un seul Etat,
- que l'auteur présumé et les victimes de l'infraction sont des nationaux de cet Etat,
- que l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur le territoire de cet Etat,
- et qu'aucun autre Etat n'a de raison, en vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 6 de la Convention, d'établir sa compétence.

Article 4

Cet article oblige les Etats contractants à incriminer, au besoin, en droit interne, les infractions de l'article 2 de la Convention.

En effet, il importe de relever qu'il ne suffit pas que le Luxembourg signe et ratifie la Convention, mais il faut encore qu'il transpose en droit interne les infractions définies par ladite Convention.

En effet, dans la mesure où la Convention criminalise un comportement qui ne l'est pas (encore) dans le droit pénal interne, elle ne peut pas être appliquée directement, en vertu de la loi luxembourgeoise (ces dispositions n'ayant pas d'effet direct).

Même si une convention est dûment signée et ratifiée, les dispositions qui érigent en crime ou délit certains comportements et qui contraignent le Luxembourg à prévoir des juridictions compétentes *ratione materiae*, doivent être mises en oeuvre en droit pénal interne.

L'élément légal: Le principe de la légalité des délits et des peines.

En effet, une action ou une abstention ne peut être sanctionnée par le juge que lorsque le législateur l'a visée dans un texte et interdite sous la menace d'une peine. Elle ne constitue une infraction que si et parce que la loi l'a prévue et punie. C'est en ce sens que la loi est un élément constitutif de l'infraction, car, si au regard de la peine, la loi est préalable et extérieure à l'infraction, il n'en reste pas moins que la peine édictée par la loi n'est applicable qu'à l'acte qui présente les caractères et remplit les conditions fixées par la loi et qui font de lui une infraction.

La loi est donc un élément nécessaire de l'infraction.

L'application du principe de la légalité aux peines: (article 14 de la Constitution et article 2 du code pénal).

La règle „*nulla poena sine lege*“ est le complément indispensable de la règle „*nullum crimen sine lege*“. L'individu doit savoir non seulement que tel fait est incriminé, mais encore à quelle sanction il s'expose.

Juridiquement, un acte ne constitue une infraction punissable que si prévu et réprimé par la loi (élément légal) il a été accompli matériellement ou tout au moins son exécution a été commencée (élément matériel) par une personne humaine douée d'une volonté libre et consciente (élément moral).

Or, les faits précis incriminés par l'article 2 de la Convention ne sont pas encore incriminés en droit pénal luxembourgeois.

Article 5

En vertu de cet article, les Etats s'engagent à adopter les mesures qui peuvent être nécessaires pour assurer que les actes criminels relevant de la Convention ne puissent en aucune circonstance être justifiées par des considérations de nature politique, philosophique, idéologique, raciale, ethnique, religieuse ou d'autres motifs analogues et qu'ils soient passibles de peines à la mesure de leur gravité.

En effet, aucune idéologie ni autre motivation ne saurait fournir la moindre justification aux actes terroristes et que dès lors, même si le mobile en est éminemment politique, ils ne peuvent être considérés que comme des actes criminels qu'il faut poursuivre au pénal, dans le respect des droits de l'homme, toutefois.

Par conséquent, les mesures mises en oeuvre contre le terrorisme ne doivent en aucun cas être fondées sur des lois et procédures d'exception, tant il est vrai que de telles stratégies exceptionnelles risquent d'accorder une grande importance aux actes de terrorisme – ce qui va tout à fait dans le sens des objectifs visés par leurs auteurs – et aussi de les valoriser de manière disproportionnée.

Articles 6.4 et 8.1

Un complément à l'article 7-4 du code d'instruction criminelle, y introduit par la loi du 24 avril 2000 concernant notamment les actes de torture, transpose en droit luxembourgeois le principe contenu aux articles 6.4 et 8.1 de la Convention.

Ajout à l'article 7-4 du Code d'instruction criminelle

Afin que l'auteur des infractions invoquées aux articles 135-1 et 135-2 du code pénal ne puisse se dérober à la justice, l'article 8 alinéa 1, consacre le principe „aut dedere, aut judicare“.

Cette disposition impose au Luxembourg une obligation sous forme d'alternative.

L'Etat Partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction est tenu, s'il ne l'extrade pas, de soumettre l'affaire sans retard excessif et sans aucune exception, que l'infraction ait été ou non commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale selon une procédure conforme à la législation de cet Etat.

Si, partant, l'auteur présumé de l'infraction est trouvé sur le territoire luxembourgeois, le Luxembourg a le choix entre extradier le sujet ou le juger. Mais, il a l'obligation ou bien d'extrader ou bien de juger.

Pour que le Luxembourg puisse garder la possibilité de juger le sujet trouvé sur son territoire au lieu de l'extrader il faut que:

- soit transposée en droit interne luxembourgeois l'infraction définie à l'article 2 de la Convention (voir articles 135-1 et 135-2 du code pénal)
- soit insérée dans la législation une disposition d'après laquelle tout étranger ou Luxembourgeois hors du territoire luxembourgeois se rend coupable d'une infraction visée à l'article 2 de la convention, transposée en droit interne par les articles 135-1 et 135-2 du code pénal, sera poursuivi et jugé au Luxembourg d'après les dispositions de la loi luxembourgeoise, s'il est trouvé au Luxembourg.

Pour ce qui est de l'article 6.1.a) de la Convention relatif à la compétence dite „territoriale“ il ne nécessite pas de transposition en droit luxembourgeois, alors que cet article est déjà couvert par l'article 3 du code pénal.

L'article 6.1.b) de la Convention mentionne l'hypothèse d'une infraction commise à bord d'un navire battant le pavillon d'un Etat Partie ou d'un aéronef immatriculé conformément à sa législation au moment où l'infraction a été commise.

Or, il n'y a pas lieu de faire référence, dans la loi interne, ni aux aéronefs, ni aux navires.

En effet, la matière est d'ores et déjà réglée par l'article 37 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne.

Cet article prévoit que les infractions commises à bord d'un aéronef luxembourgeois privé ou d'Etat sont réputées commises au Grand-Duché et peuvent y être poursuivies même si l'auteur ou le complice présumé ne se trouve pas sur le territoire du Grand-Duché. Cette fiction juridique fait donc que l'article 6.1.b) se confond avec l'article 6.1.a) qui, lui, ne fait que consacrer le principe de territorialité des lois pénales du droit luxembourgeois.

L'alinéa 3 du même article précise, en outre que les articles 5, 6 et 7 du Code d'instruction criminelle s'appliquent aux infractions commises à bord d'un aéronef étranger en vol, comme si le fait s'était accompli hors du territoire du Grand-Duché.

En outre, le coupable d'un crime ou d'un délit commis à bord d'un aéronef étranger en vol pourra être poursuivi au Grand-Duché si lui-même ou la victime est de nationalité luxembourgeoise ou si l'appareil atterrit au Grand-Duché après l'infraction.

De même pour les navires, il importe de relever l'article 121 de la loi du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi du 17 juin 1994, libellé de la façon suivante: „Les infractions commises à bord d'un navire luxembourgeois sont réputées commises sur le territoire du Grand-Duché et relèvent de la compétence du tribunal d'arrondissement de Luxembourg. Pourra être poursuivie au Luxembourg, toute personne se trouvant à bord d'un navire battant pavillon luxembourgeois qui se sera rendue coupable d'infractions prévues par les lois luxembourgeoises.“

Il en est de même de l'article 6.1.c) de la Convention relatif à la compétence dite „personnelle“ dont le contenu est déjà couvert par l'article 5, premier alinéa du Code d'instruction criminelle. Cet article 5,

premier alinéa du Code d'instruction criminelle, qui attribue compétence aux tribunaux luxembourgeois pour connaître des crimes commis à l'étranger par un ressortissant luxembourgeois est libellé dans une forme facultative en raison du principe de l'opportunité des poursuites.

Article 7

L'article 7, paragraphes 1 et 2 détermine les obligations de l'Etat sur le territoire duquel pourrait se trouver l'auteur de l'infraction visée à l'article 2 de la Convention, à savoir:

- obligation de procéder à une enquête
- obligation d'assurer la présence de cette personne aux fins de poursuite ou d'extradition.

Cet article ne fait donc que préciser les mesures conservatoires que doit prendre l'Etat sur le territoire duquel est trouvé l'auteur présumé pour éviter sa fuite.

Le paragraphe 3 définit les droits de la personne détenue en lui assurant le droit de communiquer avec un représentant qualifié de l'Etat dont elle a la nationalité.

Le paragraphe 4 de l'article précise que les droits visés au paragraphe 3 s'exercent dans le cadre des lois et règlements de l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'auteur ou l'auteur présumé de l'infraction.

A toutes fins utiles, le paragraphe prend soin d'ajouter que ces lois et règlements doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles les droits sont accordés en vertu du paragraphe 3.

De la sorte, la Convention s'évertue à viser dans les Etats Parties à une application plus ou moins uniforme des droits définis au paragraphe 3 dans un domaine particulièrement sensible, à savoir celui des droits de l'homme.

Le paragraphe 6 de l'article contient, dans le souci d'assurer à la fois une répression efficace sur le plan international et le respect des droits de la personne mise en détention, l'obligation pour l'Etat qui a mis en détention l'auteur présumé d'en aviser immédiatement de cette détention ainsi que des circonstances qui la justifient, directement ou par l'intermédiaire du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies, les Etats Parties qui ont établi leur compétence conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 6.

Finalement, et aux fins d'une mise en oeuvre efficace de la Convention, l'Etat qui procède à l'enquête visée au paragraphe 1 en communique rapidement les conclusions auxdits Etats Parties et leur indique s'il entend exercer sa compétence.

Article 8 alinéa 1

Voir commentaire de l'ajout à l'article 7-4 du Code d'instruction criminelle transposant en droit luxembourgeois le principe contenu aux articles 6.4 et 8.1 de la Convention.

Article 8 alinéa 2

Ce paragraphe a trait à l'extradition ou remise conditionnelle qui suffit pour dispenser l'Etat Partie requis de l'obligation prévue au paragraphe 1.

Article 9

Cet article s'inspire d'autres conventions en matière d'extradition (voir Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile ou la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs).

Les infractions visées à l'article 2 sont de plein droit, donc obligatoirement comprises comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition en vigueur entre Etats Parties.

Par ailleurs, les Etats Parties s'engagent à inclure ces infractions dans tout traité d'extradition futur.

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 9, la présente Convention pourra être considérée comme base juridique de l'extradition pour les infractions visées à l'article 2 lorsqu'un Etat Partie qui subordonne l'extradition à un traité est saisi d'une demande émanant d'un autre Etat Partie avec lequel il n'a pas conclu de traité d'extradition.

Le paragraphe 3 vise les Etats Parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité.

Or, ces Etats reconnaissent les infractions prévues à l'article 2 comme cas d'extradition entre eux dans les conditions prévues par la législation de l'Etat requis.

Le paragraphe 5 prend soin de préciser que pour ce qui est des infractions définies à l'article 2, les dispositions de tous les traités ou accords d'extradition conclus entre Etats Parties sont réputées être modifiées entre Etats Parties dans la mesure où elles sont incompatibles avec la Convention.

Ces dispositions sont partiellement inspirées, notamment, de l'article 3 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme qui, il est vrai, ne fait entrer dans son champ d'application que les traités ou Conventions d'extradition d'ores et déjà en vigueur.

Article 10

En vertu de cet article, les Etats Parties s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible pour toute enquête ou procédure pénale ou procédure d'extradition relative aux infractions visées à l'article 2 de la Convention.

Ils s'acquittent de ces obligations en conformité avec tout traité ou accord d'entraide judiciaire qui peut exister entre eux.

La matière de l'entraide est réglée sur le plan international par un certain nombre de conventions multi- ou bilatérales.

- notamment la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 approuvée par la loi du 26 juillet 1976. Elle est en vigueur dans la presque totalité des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Conformément à l'article 1, les Parties contractantes s'engagent à s'accorder mutuellement l'aide judiciaire la plus large possible dans toute procédure visant des infractions dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de la Partie requérante.

L'entraide pourra dans ce contexte être refusée si la partie requise estime que l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels du pays.

En vertu de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, les dispositions de tous traités et accords d'entraide judiciaire en matière pénale applicables entre les Etats contractants, y compris la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, sont, en ce qui concerne les relations entre Etats contractants, modifiées dans la mesure où elles sont incompatibles avec cette Convention européenne (pour la répression du terrorisme).

- La Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990 approuvée par la loi du 3 juillet 1992 qui contient également certaines dispositions – éparses – relatives à l'entraide judiciaire.
- Le Traité d'extradition et d'entraide en matière pénale Benelux du 27 juin 1962, approuvé par la loi du 26 février 1965.

L'article 10 alinéa 2 de la Convention sous examen précise qu'en l'absence d'un traité ou accord, les Etats Parties s'accordent cette entraide en conformité avec leur législation interne.

En l'absence d'un traité ou accord les Etats Parties s'accordent cette entraide en conformité avec leur législation interne (article 10 alinéa 2).

Il y a lieu de citer dans ce contexte la loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.

La loi est applicable aux demandes d'entraide judiciaire en matière pénale qui tendent à faire opérer au Grand-Duché une saisie, une perquisition ou tout autre acte d'instruction présentant un degré de contrainte analogue.

L'objet de la loi est double en ce qu'elle tend, d'une part à fixer en quelque sorte un cadre subsidiaire pour traiter les demandes d'entraide en provenance de pays avec lesquels nous ne sommes pas liés par une convention internationale et, d'autre part, à nous mener d'une législation générale relative à l'exécution des demandes d'entraide et des recours auxquelles celles-ci peuvent donner lieu.

Mais la loi est aussi applicable aux demandes d'entraide qui émanent d'autorités judiciaires d'Etats requérants qui sont liés au Grand-Duché de Luxembourg par un accord international en matière d'entraide judiciaire à moins que les dispositions de la loi ne soient contraires à celles de l'accord international.

En effet, l'accord international constitue toujours une norme juridique supérieure.

En vertu de l'article 3 de la loi l'entraide judiciaire peut être refusée par le procureur général d'Etat notamment si la demande d'entraide est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels du Grand-Duché de Luxembourg.

Le refus est donc facultatif.

Par ailleurs, en application de l'article 5 de la loi, il faut que le fait à la base de la demande, doit être susceptible d'être qualifié de crime ou de délit, punissable d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins une année en vertu de la loi luxembourgeoise et de la loi de l'Etat requérant.

La personne visée par la demande ne doit pas avoir été jugée au Grand-Duché de Luxembourg pour le même fait.

Finalement, et sous réserve de dispositions contraires prévues dans une norme de droit international, la prescription de l'action publique ne doit pas avoir été acquise, ni d'après la loi luxembourgeoise, ni d'après la loi de l'Etat requérant.

Article 11

Aux termes de cet article et pour les besoins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire, aucune des infractions visées à l'article 2 n'est considérée comme une infraction politique, comme une infraction connexe à une infraction politique ou comme une infraction inspirée par des mobiles politiques. Ce faisant, cet article emboîte le pas à l'article 1 de la Convention Européenne pour la répression du terrorisme, qui, pour les besoins de l'extradition, enlève le caractère politique à un certain nombre d'infractions entrant notamment dans le champ d'application de Conventions antiterroristes antérieures. L'article 11 partant désencombre la voie pour engager la procédure d'extradition.

Il se dessine d'ailleurs en jurisprudence un courant qui tend à restreindre la notion de délit politique en en excluant les actes à caractère politique mais constituant des infractions de droit commun lorsque l'élément de droit commun apparaît prédominant en raison du caractère odieux des actes accomplis ou des moyens mis en oeuvre.

Article 12

Cette disposition, qui reprend en substance l'article 3.2 de la Convention européenne d'extradition et l'article 5 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, permettant à l'Etat requis de refuser l'extradition ou l'entraide s'il a des raisons sérieuses de croire que la demande a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques ou que donner suite à cette demande porterait préjudice à la situation de cette personne pour l'une quelconque de ces considérations, tempère l'application de l'article 11.

Cet article, en contrebalancant les dispositions de l'article 11, vise en effet à prévenir et éviter les abus.

Article 13

Cet article, régit le transfèrement temporaire de détenus ou de personnes purgeant une peine à un autre Etat aux fins de rassemblement de preuves, notamment.

Cet article s'inspire largement de l'article 11 de la Convention Européenne d'entraide judiciaire internationale en matière pénale de 1959.

Le texte de l'article sous examen ainsi que l'article 11 de la Convention Européenne instaurent un mécanisme de garanties, tel le libre consentement en toute connaissance, de la personne concernée.

Qui plus est, les autorités compétentes des deux Etats concernés doivent y consentir.

Ce consentement peut être assorti des conditions que les deux Etats jugent appropriées.

Encore que la notion de „conditions jugées appropriées“ soit assez large, la Convention sous examen n'évoque pas le motif de refus laissé à la libre appréciation de l'Etat requis tel qu'il est ainsi retenu dans la Convention de 1959 à savoir: „si d'autres considérations impérieuses s'opposent à son transfèrement sur le territoire de la Partie requérante.“

Il y a lieu toutefois de tenir compte du fait que l'article 11 de la Convention européenne régit les rapports entre Etats européens, alors que la Convention sous examen peut être ratifiée par n'importe quel Etat membre de l'ONU.

Article 14

Cet article, conjointement avec d'autres articles, notamment l'article 12, est de nature à protéger les droits de la personne soupçonnée, en particulier lors de sa détention. En effet, toute personne:

- placée en détention

– ou contre laquelle toute autre mesure est prise ou une procédure est engagée

se voit garantir un traitement équitable et tous les droits et garanties conformes à la législation de l'Etat sur le territoire duquel elle se trouve et aux dispositions applicables du droit international, y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme.

Le droit international applicable en la matière est partant appelé, cumulativement avec le droit interne, à assurer les droits de la personne.

Article 15

Cet article s'étend sur la prévention des actes terroristes définis à l'article 2 en énumérant plusieurs mesures envisageables en la matière.

Cette énumération n'est pas exhaustive.

Cette disposition s'insère parfaitement dans le contexte des efforts déployés à cette fin au niveau de l'Union Européenne, de l'ONU et des pays du G7 et de la Fédération de Russie. Mentionnons à cet égard la déclaration de Lyon sur le terrorisme adopté le 28 juin 1996 par les sept principaux pays industrialisés conjointement avec la Fédération de Russie. Le résultat le plus tangible de ces initiatives de lutte contre le terrorisme a été obtenu au sein de la Conférence des Ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Justice tenue le 30 juillet 1996 à Paris. A cette occasion, les pays du G7/G8 ont recommandé aux Gouvernements des pays du monde entier 25 mesures concrètes visant à améliorer la lutte contre le terrorisme au niveau national et international. Dans ce contexte, l'accent a été mis notamment sur l'aspect préventif.

Article 16

Dans un souci de transparence et de coopération entre Etats, cet article fait obligation à l'Etat Partie dans lequel une action pénale a été engagée contre l'auteur présumé de l'infraction (en vertu des articles 6 et 8 de la Convention), de communiquer le résultat définitif au Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies qui, à son tour, en informe les autres Etats Parties.

Articles 17 et 18

Les articles 17 et 18 ne font que rappeler que dans la mise en oeuvre de la Convention, les Etats Parties restent engagés par les règles fondamentales du droit international qui ont, sur la base de la Charte des Nations Unies, une portée universelle en ce qu'elles forment la base constitutive de la société internationale et qu'elles sont inhérentes à la structure même de cette société, telles que

- l'égalité souveraine des Etats,
- l'intégrité territoriale des Etats,
- la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat,
- la non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat.

Ces principes directeurs constituent l'arrière-fond ou la toile de fond sur laquelle les Etats Parties s'acquittent de leurs obligations nées de la ratification de la Convention.

Article 19 alinéa 2

L'alinéa 2 de cet article exclut du champ d'application de la Convention les activités des forces armées.

En effet, les auteurs ont estimé que l'action des forces armées, qui se déploie dans le cadre de missions officielles, n'a pas sa place et ne doit pas être intégrée dans une Convention internationale anti-terroriste mettant par ailleurs en place des mécanismes fort contraignants de juridiction pénale universelle se traduisant notamment par la règle „extrader ou poursuivre“.

Intégrer les forces armées dans la Convention reviendrait à exposer en tout temps et en tout lieu les membres des forces armées à être appréhendés pour répondre d'actes accomplis dans le cadre de leurs missions officielles.

En excluant les forces armées du champ d'application de la Convention, les auteurs ménagent partant la sensibilité de bon nombre d'Etats récalcitrants à soumettre à l'appréciation des juridictions nationales d'autres Etats Parties les actes de leurs forces armées et à amener en conséquence des juridictions civiles nationales à porter un jugement sur la licéité des conflits internes ou internationaux ou encore sur des

points tels que la légitimité du recours à la force, de la proportionnalité de la défense à l'attaque ou encore sur d'autres aspects d'ordre purement militaire.

Ce n'est pas à dire cependant que l'activité des forces armées puisse se déployer à l'abri de toute réglementation contraignante. Bien au contraire – et l'article 19 alinéa 2 le confirme bien – l'activité des forces armées demeure régie par tout un arsenal de conventions internationales et par la jurisprudence, telles que les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels, la Charte des Nations Unies, les réglementations relatives à la responsabilité des Etats.

L'article préserve bien ce corps de règles et les actes illicites perpétrés par les forces armées seront poursuivis sous l'empire de ces textes et des procédures correspondantes.

Article 20

En cas de différend sur l'interprétation ou l'application de la Convention qui ne peut être réglé par voie de négociations, toute partie peut soumettre ce différend à arbitrage ou, en cas de désaccord sur l'organisation de l'arbitrage, le renvoyer à la Cour Internationale de Justice pour décision.

Dans cette dernière hypothèse, l'interprétation ne se trouve pas ou plus, en dernière analyse, entre les mains d'un organe politique, en l'occurrence, des gouvernements des Etats Parties, mais d'une instance juridictionnelle internationale, à savoir la Cour Internationale de Justice.

A remarquer cependant que lors de la signature, de l'acceptation ou de l'approbation de la Convention ou encore de l'adhésion, tout Etat peut déclarer, qu'il ne se considère pas lié par les dispositions du paragraphe 1.

Cette réserve peut toutefois à tout moment être levé moyennant notification au Secrétaire Général.

Malgré l'attribution de compétence conférée par l'article 20 de la Convention à la Cour Internationale de Justice, l'approbation de la Convention ne requiert pas le quorum spécial prévu par l'article 114, alinéa 5 de la Constitution.

En effet, selon les dispositions combinées des articles 37 alinéa 2 et 49bis de la Constitution, l'article 114 alinéa 5 n'est applicable à l'approbation d'un traité qu'à la condition que celui-ci comporte une dévolution de l'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Or, l'article 20 de la Convention ne prévoit la saisine de la Cour Internationale de Justice que pour les différends entre des Etats Parties concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention.

Comme les juridictions luxembourgeoises n'ont aucune compétence pour statuer sur de tels différends, il en résulte que l'article 20 de la Convention ne porte pas atteinte à leurs attributions constitutionnelles et que l'approbation de la Convention peut partant s'opérer selon la procédure législative ordinaire (voir avis du Conseil d'Etat du 5 décembre 1989 relatif au projet de loi portant approbation de la Convention internationale contre la prise d'otages ouverte à la signature à New York, le 18 décembre 1979 / voir aussi à ce sujet la note du 11 juillet 1989 de la direction des affaires juridiques du Ministère des Affaires Etrangères).

Dans ce contexte, il importe aussi de se référer à l'ouvrage de M. Pierre Pescatore intitulé „Traités internationaux selon le droit constitutionnel, les usages et la jurisprudence du Grand-Duché de Luxembourg“ où le problème est analysé à la page 70:

„Une mention spéciale doit être faite sous ce rapport de l'adhésion à des juridictions internationales: ne doit-on pas dire que la soumission de l'Etat à ce pouvoir juridictionnel signifie toujours un transfert de droits garantis par la constitution? La commission pour la révision de la constitution a pris position en 1956 sur ce problème particulier en indiquant une distinction à faire: Ou bien, dit-elle, l'acceptation de la juridiction d'une institution judiciaire internationale implique le transfert de l'exercice d'attributions appartenant à la souveraineté nationale, en d'autres termes, d'attributions juridictionnelles réservées par la constitution aux juridictions nationales; dans ce cas, il faudra prendre recours à la procédure d'approbation spéciale. Au contraire, lorsque l'acceptation d'une juridiction internationale vaut comme réglementation de rapports interétatiques, lorsqu'elle laisse donc intacte la compétence des juridictions nationales dans leur sphère d'action propre, le traité ou l'acte portant acceptation d'une telle juridiction doit être rangé dans la catégorie des traités ordinaires.“

Article 21

Le paragraphe ouvre la Convention à la signature de la communauté universelle, c'est-à-dire de tous les Etats, en fixant une date-butoir à cet effet, à savoir le 31 décembre 1999.

Aux termes du paragraphe 2, l'instrument de ratification, ou d'acceptation documentant la volonté des parties, mais qui ne constitue encore que l'expression unilatérale d'une volonté, doit être déposé auprès du Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies pour que soit formalisé le concours des volontés, par le biais d'un procès-verbal.

Article 22

Cet article se rapporte à l'entrée en vigueur de la Convention en déterminant dans son premier paragraphe, la date correspondante, à savoir le trentième jour suivant le dépôt du vingt-deuxième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Le paragraphe 2 arrête la date de l'entrée en vigueur de la Convention pour chacun des Etats qui ratifieront, accepteront ou approuveront la Convention après le dépôt du 22e instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Article 23

Comme la Convention est conclue pour une durée indéterminée, cet article vise la faculté de dénonciation par voie de notification écrite adressée au Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies.

L'usage de cette faculté est subordonné à un préavis d'un an.

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(21.12.2001)

Par dépêche en date du 20 août 2001, le ministre aux Relations avec le Parlement 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 du Commerce extérieur, étaient joints un exposé des motifs, le texte de la Convention à approuver ainsi qu'un examen et commentaire des articles de ladite Convention, portant également sur les dispositions nouvelles à introduire au code pénal et au code d'instruction criminelle.

Par dépêche du 19 novembre 2001, le ministre aux Relations avec le Parlement a demandé au Conseil d'Etat de réserver le bénéfice de l'urgence au projet de loi sous avis, alors que, suite aux événements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, la résolution 1373 (2001) du Conseil de Sécurité des Nations Unies demande une ratification et mise en oeuvre rapides de toutes les conventions internationales ayant trait à la lutte contre le terrorisme.

*

La Convention à approuver constitue une nouvelle étape dans l'élaboration d'un droit international contre le terrorisme. De nombreux instruments de droit international s'efforcent à ce jour de fournir une réponse à la menace constituée par le terrorisme international.

Le Luxembourg a approuvé un certain nombre de conventions internationales élaborées sous l'égide des Nations Unies:

- Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, ouverte à la signature à Tokyo, le 14 septembre 1963 (loi du 2 juin 1972);
- Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye, le 16 décembre 1970 (loi du 22 mars 1978);
- Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal, le 23 septembre 1971 (loi du 15 février 1982); le Protocole, signé à Montréal, le 24 février 1988, pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la

sécurité de l'aviation civile, fait l'objet d'un projet de loi d'approbation que le Conseil d'Etat a avisé le 8 novembre 2001;

- Convention sur la protection physique des matières nucléaires, ouverte à la signature à Vienne et à New York, le 3 mars 1980 (loi du 11 avril 1985);
- Convention internationale contre la prise d'otages, ouverte à la signature à New York, le 18 décembre 1979 (loi du 27 février 1991).

Le Luxembourg a par ailleurs approuvé par une loi du 13 mai 1981 la Convention européenne pour la répression du terrorisme, signée à Strasbourg, le 27 janvier 1977.

Le Conseil d'Etat approuve dès lors pleinement l'approbation de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, faisant l'objet du projet de loi sous avis.

*

La Convention à approuver est destinée à lutter contre une forme particulièrement dangereuse du terrorisme international, à savoir les attentats perpétrés au moyen d'engins explosifs ou d'autres engins meurtriers.

La réaction contre cette forme de terrorisme est envisagée à deux niveaux, celui de la répression, d'une part, celui de la prévention, d'autre part.

Sur le plan de la prévention, la Convention entend instituer une collaboration internationale (article 15). L'exposé des motifs met l'accent en particulier sur l'échange de renseignements et sur la recherche-développement portant sur les méthodes de détection d'explosifs ou d'autres substances (article 15, b) et c) de la Convention).

Sur le plan répressif, la Convention érige en infractions certains actes terroristes, en invitant les Etats Parties à réprimer ces infractions par des peines prenant dûment en compte leur gravité. Elle définit ensuite les règles de compétence pour réprimer ces actes de terrorisme, chaque Etat Partie devant informer le Secrétaire Général des Nations Unies de la compétence qu'il a établie d'après sa législation nationale. Enfin la Convention détermine les obligations incombant aux Etats Parties au titre de la coopération judiciaire et de l'extradition.

Pour se conformer aux obligations découlant pour les Etats Parties de l'article 4 de la Convention, les auteurs du projet de loi proposent de compléter le livre II, titre Ier du code pénal par un chapitre III-I intitulé „Des attentats terroristes à l'explosif“. Afin de tenir compte des dispositions de l'article 8, alinéa 1, consacrant le principe „extrader ou juger“, le projet de loi propose une modification à l'endroit des dispositions du code d'instruction criminelle régissant la compétence internationale des juridictions répressives luxembourgeoises: à cet effet, il est prévu d'introduire un article 7-4 nouveau au code d'instruction criminelle.

*

EXAMEN DES TEXTES

L'article 1er par lequel la Convention est approuvée ne donne pas lieu à observation.

L'article 2 entend introduire au code pénal les articles 135-1 et 135-2 nouveaux.

L'article 135-1 nouveau vise à réprimer les atteintes à l'intégrité des personnes, tandis que le nouvel article 135-2 a pour objet de réprimer les atteintes aux biens.

Plusieurs des conventions internationales citées ci-dessus sont également des conventions d'incrimination, pour reprendre la terminologie de l'exposé des motifs. Pour autant le législateur luxembourgeois n'a pas, à l'occasion des approbations respectives, procédé à chaque fois à une adaptation de la législation interne.

Une telle adaptation n'a été réalisée que lorsqu'il est apparu que les incriminations du code pénal luxembourgeois, soit ne couvraient pas du tout les hypothèses visées par l'instrument de droit international, soit ne permettaient de les appréhender que de manière imparfaite. C'est ainsi que la loi du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne a été modifiée par la loi du 19 mai 1978 pour tenir compte des engagements découlant pour le Luxembourg de l'approbation de la Convention de La Haye pour la répression de la capture illicite d'aéronefs. Par contre, lors de l'approbation de

la Convention internationale contre la prise d'otages, il n'y a pas eu d'adaptation du code pénal, compte tenu de l'introduction au code pénal, par une loi du 29 novembre 1982, d'un chapitre nouveau intitulé „De la prise d'otages“ et comprenant l'article 442-1.

Le code pénal permettrait d'appréhender les faits répréhensibles visés par les nouvelles incriminations qu'il est proposé d'introduire dans le code pénal luxembourgeois: par le biais des articles 393, 394 et 400 du code pénal, auxquels, entre autres, les auteurs du projet de loi renvoient pour mettre en exergue le parallélisme en ce qui concerne les peines retenues, il serait d'ores et déjà possible de réprimer les auteurs, coauteurs et complices des faits visés à l'article 135-1 nouveau. Peu importe en effet le vecteur utilisé, si l'homicide commis ou les lésions causées l'ont été avec le dessein d'attenter à la personne d'autrui. Pour l'application de ces mêmes articles du code pénal, le lieu de commission de l'infraction est également indifférent. Il est encore renvoyé à l'article 520 du code pénal qui punit des peines, portées par les articles 510 et suivants et d'après les distinctions qui y sont établies, ceux qui auront détruit ou tenté de détruire, par l'effet d'une explosion, des édifices, navires, bateaux, voitures, wagons, magasins, chantiers ou autres constructions. L'explosion a été définie comme étant toute libération massive ou brutale d'une certaine quantité d'énergie, qu'elle soit provoquée par une déflagration de poudre, de gaz, d'air comprimé, de nature thermonucléaire ou autre (Cour militaire belge, 13 mai 1955, *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1955-56, page 129; ce même arrêt retient que les avions sont compris dans l'énumération „navires, bateaux“ des articles 510 et 520 du code pénal).

Le Conseil d'Etat n'est dès lors pas convaincu de la nécessité d'adapter le code pénal luxembourgeois.

Par ailleurs cette adaptation paraît inadéquate à plus d'un titre:

- Le Conseil d'Etat se demande en premier lieu s'il est vraiment opportun d'introduire en l'état la notion d'„attentats terroristes“. Il est proposé de faire figurer cette notion à l'intitulé du nouveau chapitre à introduire au code pénal. Or les auteurs du projet de loi n'entendent pas limiter les nouvelles incriminations aux actes qui ont été inspirés par un mobile particulier, à savoir celui de troubler gravement l'ordre public par la terreur. Il ne se recommande dès lors pas de faire état, ne fût-ce que dans l'intitulé du chapitre regroupant les nouveaux articles, de la notion d'„attentats terroristes“.

Par ailleurs, si effectivement le législateur entend reconnaître le phénomène terroriste en tant que tel, en opérant une plus grande distinction entre les infractions de droit commun et celles qui s'inscrivent dans le cadre d'une entreprise terroriste, il faudrait envisager de traiter le phénomène de manière autonome. Il se recommanderait alors de s'inspirer, le cas échéant, de l'exemple du nouveau code pénal français (articles 421-1 et suivants). D'une certaine manière, les auteurs du présent projet de loi en tiennent déjà compte, puisqu'ils proposent de faire figurer les nouvelles incriminations au Livre II du code pénal, sous le titre Ier „Des crimes et des délits contre la sûreté de l'Etat“. L'approche reste cependant fragmentaire.

- Les nouvelles incriminations proposées ne tiennent qu'imparfaitement la route:
 - D'après les auteurs du projet de loi, les nouveaux articles doivent être examinés à la lumière des définitions contenues à l'article 1er de la Convention, portant sur les termes utilisés à l'article 2,1 de la Convention. D'un autre côté toutefois, les auteurs semblent vouloir nuancer ces mêmes définitions: ainsi ils font état de ce que la Convention ne vise que les attentats perpétrés dans et contre les lieux publics, une installation gouvernementale ou publique, un système de transport public ou une infrastructure, alors que „toute référence à la propriété privée aurait élargi excessivement la portée de la Convention et aurait risqué „d'internationaliser“ de nombreux crimes qui tombent, par ailleurs, sous le coup de la loi nationale“. Or, la Convention, si elle utilise le terme „public“, n'a à plusieurs reprises pas en vue la propriété publique du lieu où l'attentat est perpétré, mais l'accessibilité dudit lieu au public.
 - La mise en oeuvre des incriminations risque de se révéler délicate.

Le nouvel article 135-1 exige le dol direct (qui peut par ailleurs être déterminé ou indéterminé), c'est-à-dire l'intention requise a directement pour objet l'infraction commise. L'infraction pouvant constituer soit dans un homicide, soit dans des lésions corporelles (graves), le texte sous examen introduit cette alternative aussi au niveau de l'élément subjectif. Il en résultera nécessairement des difficultés au niveau de la preuve du dol, ce d'autant plus que l'incrimination est limitée, s'agissant des lésions corporelles, aux dommages corporels graves. Il ne semble pour le moins pas facile d'opérer une distinction entre l'intention d'attenter à la vie et l'intention d'attenter gravement à l'intégrité physique. Ne faut-il pas au contraire admettre que celui qui agit dans l'intention d'attenter gravement à la personne

d'autrui a pu, voire dû, par là même prévoir et accepter que la mort de la personne visée peut résulter de l'attentat?

L'article 135-2, qui est destiné à réprimer les destructions en tant que telles, prend également en considération la protection de la personne: d'après les auteurs, „le souci de protection de la personne demeure prépondérant“, d'après le Conseil d'Etat le texte proposé modifie en réalité l'intention coupable: si d'après les circonstances l'auteur a dû présumer qu'il se trouvait une ou plusieurs personnes dans les lieux, installations, etc. au moment du crime, alors son intention n'était pas seulement de causer des destructions à des biens meubles ou immeubles, mais encore et surtout de porter atteinte à la vie ou à l'intégrité physique des personnes. L'élément subjectif de l'infraction sera donc constitué par le dol indirect: les conséquences de l'acte ont dépassé l'intention de l'auteur qui aurait cependant pu ou dû les prévoir. Il en résulte assez paradoxalement que s'il y a mort d'homme en pareille hypothèse, la peine encourue sera plus sévère que celle encourue par l'agent qui a causé la mort, mais sans l'intention de la donner, tout en étant mû par l'intention de porter gravement atteinte à l'intégrité physique d'autrui.

Les textes proposés pourraient ainsi avoir comme conséquence qu'en cas d'attentat terroriste à l'aide d'un engin explosif, ayant causé mort d'homme, l'élément moral que doit contenir toute infraction est en réalité relégué au second plan, solution difficilement admissible au regard des principes généralement reconnus en la matière.

Sur base de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat recommande de faire abstraction des nouvelles incriminations.

Le Conseil d'Etat propose par ailleurs, et en conséquence de la suppression recommandée de l'introduction de nouvelles incriminations au code pénal, de faire abstraction de la modification envisagée à l'endroit de l'article 7-4 du code d'instruction criminelle. Il est à signaler pour le surplus qu'il ne s'agit pas d'un ajout à l'article 7-4, mais bien d'une modification dudit article. Le Conseil recommande de suivre en l'occurrence l'exemple 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, et de prévoir en conséquence dans un article 2 nouveau:

„**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, que l'auteur soit de nationalité luxembourgeoise, ou de nationalité étrangère, ou apatride, et que l'infraction ait été perpétrée sur le territoire luxembourgeois, ou sur le territoire étranger.“

Il reste à signaler que l'approbation de la Convention sous rubrique ne nécessite pas d'adaptation de la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition, dans la mesure où l'article 4, point 4) de cette loi dispose expressément que l'application des dispositions de l'article en question relatives aux infractions politiques n'affecte pas les obligations que l'Etat luxembourgeois assume ou assumera aux termes d'accords internationaux de caractère multilatéral relatifs à l'extradition pour des infractions y spécifiées.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 décembre 2001.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

