

N° 5851²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**portant approbation de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, ouverte à la signature à New York le 14 septembre 2005**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(4.6.2008)

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

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique fut déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire tant des articles du projet de loi que des articles de la Convention à approuver, ainsi que le texte de ladite Convention.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 22 avril 2008.

Lors de sa réunion du 21 mai 2008, la Commission juridique, à laquelle le projet de loi a été transmis, a désigné son rapporteur en la personne de Madame Christine DOERNER. Au cours de cette même réunion, le projet de loi a été présenté aux membres de la commission parlementaire qui ont ensuite examiné ledit projet à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission juridique s'est encore réunie en date du 4 juin 2008 pour adopter le présent rapport.

*

2. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen a pour objet d'approuver la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 avril 2005. Cette Convention a été ouverte à la signature à New York le 14 septembre 2005 et est entrée en vigueur le 7 juillet 2007 à la suite du dépôt du 22e instrument de ratification. Elle vise plus particulièrement à prévenir et sanctionner le terrorisme nucléaire et radiologique qui constitue la forme la plus dangereuse de terrorisme. A noter que cette forme de terrorisme est généralement appelée „terrorisme NRBC“, acronyme signifiant „nucléaire, radiologique, biologique et chimique“.

La mise en place d'un dispositif efficace et dissuasif dans ce domaine s'impose, d'une part, en raison de la multiplication dans le monde entier des actes de terrorisme sous toutes ses formes et manifestations, dont les attentats du 11 septembre 2001 constituent un exemple par excellence, et d'autre part, à cause du fait que les instruments juridiques multilatéraux qui existent et qui ont pour but de lutter contre le terrorisme ne traitent pas spécifiquement des attentats nucléaires et radiologiques.

La perception de la sécurité nucléaire a considérablement évolué pendant ces dernières décennies. Pendant longtemps, la Communauté internationale ne s'est intéressée qu'à la protection physique des matières nucléaires. Jusqu'à l'aube du XXI^e siècle la préoccupation majeure fut la prolifération des armes nucléaires. Les efforts se sont surtout focalisés sur la protection des matières radiologiques. L'idée que ces matières pouvaient être volées ou détournées par un groupe d'individus déterminés à semer la terreur en exposant la population et l'environnement aux risques d'irradiation et de contamination se développa au cours des années '90. C'est à cette époque également que le risque de sabotage d'une installation nucléaire commença à être pris en considération. Le concept de terrorisme nucléaire était né et avec lui la prise de conscience qu'il fallait se prémunir contre ce type de terrorisme.

La Convention que le projet de loi sous rubrique entend approuver détaille les infractions liées à la détention et à l'utilisation illicites de matières radioactives ainsi qu'à l'utilisation illicite ou l'endommagement d'une installation nucléaire. Au regard de cette convention constitue également une infraction la menace d'employer de manière illicite des matières nucléaires ou d'endommager une installation nucléaire. L'exigence illicite de la remise de matières, d'engins ou d'installations nucléaires en ayant recours à la menace sont également punissables. Les Etats parties à la Convention s'obligent à incriminer et partant à punir ces infractions dans leur droit interne en prévoyant des sanctions à la mesure de la gravité des infractions. A noter qu'au regard de la Convention précitée la tentative de commettre une des infractions visées par elle constitue également une infraction. Les Etats parties s'obligent également à adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des matières radioactives en tenant compte des recommandations de l'Agence internationale de l'énergie atomique applicables en la matière. Ils sont encouragés à collaborer afin de prévenir les attaques terroristes en échangeant des renseignements et de s'entraider pour toute enquête et procédure pénale. L'extradition est possible en vertu de la Convention de 2005. A noter in fine que cette convention traite à la fois des situations de crise et de la gestion de l'après-crise en prévoyant notamment des dispositions relatives à la restitution des matières nucléaires.

L'approbation de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ne fait que refléter la volonté du gouvernement luxembourgeois de soutenir la solidarité internationale dans la lutte contre le terrorisme en s'associant au dispositif normatif élaboré en la matière sur le plan international, même si le Luxembourg ne dispose ni de centrale nucléaire ni de matières radiologiques et nucléaires qui pourraient intéresser des terroristes. Elle exprime également la nécessité de renforcer la coopération internationale qui doit être à la fois soutenue et permanente en raison du caractère global du terrorisme qui menace actuellement la sécurité dans le monde.

Depuis 1963, date à laquelle fut adoptée la Convention de Tokyo relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, la communauté internationale a élaboré treize instruments juridiques destinés à prévenir les actes terroristes. La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire de 2005 constitue le dernier et le plus récent des instruments juridiques universels rédigés sous les auspices des Nations Unies et ayant pour objet la lutte contre le terrorisme, à avoir été adopté.

En ce qui concerne le projet de loi proprement dit, il échet de relever qu'outre l'approbation formelle de la Convention de 2005, il comporte diverses dispositions ayant pour but d'introduire les incriminations retenues par la Convention en droit interne et satisfait ainsi aux obligations découlant pour le Luxembourg de la ratification de la Convention.

*

3. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article prévoit la disposition d'usage en matière d'approbation d'un instrument international. Il ne donne lieu à aucune observation particulière.

Article 2

Cet article introduit en droit interne les incriminations prévues par l'article 2 de la Convention. A noter que les dispositions de l'article 2 de la Convention ont été reprises en droit luxembourgeois moyennant certains agencements et ce pour des raisons de lisibilité et pour tenir compte de la structure générale de l'infraction terroriste en droit luxembourgeois. Il échet de relever encore dans ce contexte

que les nouvelles incriminations ont vocation à constituer soit des infractions primaires de l'acte de terrorisme tel que défini à l'article 135-1 du Code pénal, soit des infractions autonomes, si les faits visés ne relèvent pas du terrorisme. Cette double nature des dispositions proposées par l'article sous rubrique a par ailleurs des répercussions sur le taux des peines prévues. Les auteurs du projet de loi ont jugé approprié de sanctionner les faits prévus à l'article sous rubrique par la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 12.500 à 25.000 euros, ou de l'une de ces deux peines seulement, lorsque les faits ont été commis sans intention terroriste, alors que les majorations de peine prévues par l'article 135-2 et suivants du Code pénal s'appliquent lorsque ces infractions ont été commises dans un but terroriste.

Le paragraphe (3) a trait aux circonstances aggravantes lorsque la commission des infractions prévues aux paragraphes (1) et (2) entraîne des coups et blessures, une maladie paraissant incurable, une incapacité permanente de travail, la perte d'un organe ou une mutilation grave ainsi que la mort. Il a été considéré comme approprié de prévoir des peines sévères adaptées à la dangerosité des infractions prévues et à la gravité de la menace que leur commission représente.

Le Conseil d'Etat a proposé une série de modifications qui sont surtout des modifications d'ordre rédactionnel.

Il a ainsi suggéré d'aligner la terminologie, pour ce qui est de l'élément intentionnel requis s'agissant des dégâts à des biens ou à l'environnement, sur l'article 2 de la loi modifiée du 11 avril 1985 portant approbation de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, ouverte à la signature à Vienne et à New York en date du 3 mars 1980, et de préférer en conséquence au terme de „substantiels“ celui de „considérables“.

Aux yeux de la Haute Corporation, il y a également lieu de prévoir au niveau du point a) du paragraphe (1) de l'article sous examen un renvoi aux définitions de la Convention non seulement pour les „engins“, mais aussi pour les matières radioactives ou nucléaires. Elle a proposé d'écrire „*tels que définis à l'article 1er paragraphe 4 de la Convention*“.

Le point b) du paragraphe (1) de l'article sous examen doit également d'après le Conseil d'Etat viser l'hypothèse d'une utilisation d'une installation nucléaire et pas seulement se borner à l'endommagement de celle-ci.

Pour le Conseil d'Etat, il n'y a point besoin de préciser, comme le fait le texte initial du projet de loi, que la menace n'est à prendre en considération que si elle intervient „*dans des circonstances qui la rendent crédible*“. Il est de même superfétatoire de définir ce qu'il faut entendre par violences. Le Conseil d'Etat a suggéré encore de préciser au point c) qu'il importe peu que la menace d'attentat soit accompagnée ou non d'ordre ou de condition, et ce à l'instar de l'article 2 de la loi modifiée de 1985 précitée.

Concernant le paragraphe (2) de l'article sous rubrique, le Conseil d'Etat a estimé dans son avis du 22 avril 2008 qu'il pourrait prendre la teneur suivante:

„(2) Est punie des mêmes peines toute personne qui illicitement, par violences ou menaces, exige la remise d'engins, de matières radioactives ou d'installations nucléaires.“

Les auteurs du projet de loi n'ont pas voulu incriminer spécifiquement le fait d'employer de quelque manière que ce soit des matières ou engins radioactifs, ou d'utiliser ou d'endommager une installation nucléaire de façon à libérer ou faire libérer des matières radioactives, dans l'intention de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un gouvernement à accomplir un acte ou à s'en abstenir tel que prévu à l'article 2, paragraphe (1), lettre b) sous iii) de la Convention, au motif qu'il s'agirait de toute façon d'un élément constitutif de l'infraction terroriste tel que prévu à l'article 135-1 du Code pénal.

Or, d'après le Conseil d'Etat, l'article 135-1 du Code pénal ne répond qu'en partie aux dispositions de la Convention, en ce qu'il vise la contrainte à l'égard des pouvoirs publics, d'une organisation ou d'un organisme international, mais non la contrainte à l'égard d'une personne physique ou d'une personne morale de droit privé. Le Conseil d'Etat a encore signalé que l'article 2 de la loi modifiée de 1985 précitée a elle aussi incriminé la menace de commettre une soustraction frauduleuse de matières nucléaires afin de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un Etat à faire ou à s'abstenir de faire un acte. In fine, le Conseil d'Etat a conclu que le texte de l'article 2, paragraphe (1), point c) tel que proposé par lui devrait permettre de couvrir les hypothèses de menaces d'attentat avec ordre ou sous condition à l'égard des personnes physiques ou morales de droit privé.

Le Conseil d'Etat a encore donné à considérer que les règles de droit commun relatives à la tentative (article 52 du code pénal) et celles ayant trait à la participation criminelle (articles 66 et 67 du Code pénal) devraient satisfaire aux exigences de l'article 2, paragraphes (3) et (4) de la Convention. L'article 135-4 du Code pénal devrait, quant à lui, également appréhender les comportements visés sous les lettres b) et c) dudit paragraphe (4).

La Commission juridique a suivi le raisonnement du Conseil d'Etat et fait siennes les propositions de modifications de ce dernier à l'endroit de l'article sous examen.

Article 3

Cet article a trait à la compétence des tribunaux luxembourgeois. Il s'inspire de l'article 2 de la loi du 6 mars 2006 portant approbation de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York, le 14 décembre 1973.

Dans son avis du 22 avril 2008, le Conseil d'Etat a signalé que la compétence internationale du Luxembourg est susceptible d'être encore fondée sur l'article 7-4 du Code d'instruction criminelle, pour le cas où les faits visés sont susceptibles de constituer une des infractions prévues par les articles 135-1 à 135-6 du Code pénal. La compétence du Luxembourg est encore donnée s'agissant des crimes punis par la loi luxembourgeoise commis par un Luxembourgeois hors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg conformément à l'article 5 du Code d'instruction criminelle.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à l'unanimité à la Chambre d'adopter le projet de loi 5851 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, ouverte à la signature à New York le 14 septembre 2005

Art. 1er. Est approuvée la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, ouverte à la signature à New York le 14 septembre 2005.

Art. 2. (1) Est punie de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 12.500 euros à 25.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement, toute personne qui, illicitement et dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne, de lui causer des dommages corporels graves ou de causer des dégâts considérables à des biens ou à l'environnement, commet un des actes suivants:

- a) la détention, la fabrication ou l'utilisation de matières radioactives ou nucléaires ou d'un engin tels que définis à l'article 1er de la Convention;
- b) l'emploi, de quelque manière que ce soit, d'engins ou de matières radioactives ou nucléaires, ainsi que l'utilisation ou l'endommagement d'une installation nucléaire qui provoque ou qui risque de provoquer la libération de matières radioactives;
- c) la menace, sous quelque forme que ce soit, qu'elle soit ou non accompagnée d'un ordre ou d'une condition, de commettre une des infractions visées à la lettre b).

(2) Est punie des mêmes peines toute personne qui illicitement, par violences ou menaces, exige la remise d'engins, de matières radioactives ou d'installations nucléaires

(3) Si les faits visés aux paragraphes (1) et (2) ont entraîné des coups ou des blessures, ils sont punis de la réclusion de dix à quinze ans. Si ces faits ont entraîné des coups ou des blessures qui ont occasionné soit une maladie paraissant incurable, soit une incapacité permanente de travail personnel, soit la perte de l'usage absolu d'un organe, soit une mutilation grave, ils sont punis de la réclusion de quinze à vingt ans. Si ces faits ont entraîné la mort, ils sont punis de la réclusion à vie.

Art. 3. 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 Partie, quelle que soit la nationalité de l'auteur présumé et quel que soit le lieu où l'infraction a été perpétrée.

Luxembourg, le 4 juin 2008

La Rapportrice,
Christine DOERNER

Le Président,
Patrick SANTER

