

N° 7562⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole additionnel, fait à Beijing, le 10 septembre 2010, à la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, fait à La Haye, le 16 décembre 1970

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA MOBILITE
ET DES TRAVAUX PUBLICS**

(18.3.2021)

La Commission se compose de : M. Carlo BACK, Président-Rapporteur ; M. Gilles BAUM, M. Dan BIANCALANA, M. Frank COLABIANCHI, M. Félix EISCHEN, M. Jeff ENGELEN, Mme Chantal GARY, M. Marc GOERGEN, M. Max HAHN, Mme Cécile HEMMEN, M. Marc HANSEN, M. Aly KAES, M. Marc LIES, M. Marc SPAUTZ, M. Serge WILMES, M. David WAGNER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 15 avril 2020 par Monsieur Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères et européennes.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'une fiche financière, d'un texte du protocole, ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

La Chambre de Commerce a émis son avis le 2 juin 2020.

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État en date du 16 juin 2020.

La Chambre des Salariés a émis son avis le 10 août 2020.

Lors de sa réunion du 4 mars 2021, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, M. Carlo BACK, Président de la Commission, a été désigné comme Rapporteur.

La Commission de la Mobilité et des Travaux publics a examiné et adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 18 mars 2021.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI**Les conventions internationales en matière de sûreté aérienne**

Le présent projet de loi fait partie des efforts de rénovation du cadre juridique international en matière de sûreté aérienne, engagés après les attentats du 11 septembre 2001.

Élaboré dans le cadre de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) – créée par la **Convention de Chicago (1944)** – le cadre juridique international en matière de sûreté aérienne fut renforcé graduellement avec la survenance d'actes de violence et de terrorisme commis contre des aéronefs ou à bord d'aéronefs.

À partir de la fin des années 1960, l'aviation civile s'est vue confrontée à une multiplication d'actes de violence ou de terrorisme contre les aéronefs tels que des détournements, des prises d'otage ou des destructions d'avions. Le nombre de détournements d'avions, qui était encore de 32 en 1968, passera ainsi à 80 en 1969 et à plus de 90 en 1970. Afin de réagir à cette évolution et renforcer la sûreté de l'aviation civile internationale, trois grandes conventions furent élaborées dans les années 1960 :

Une première convention, dite « **Convention de Tokyo** » (1963), relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs est entrée en vigueur le 4 décembre 1969. Elle établit les mesures de contraintes prises sous l'autorité du commandant de bord pour lutter contre les comportements indisciplinés de certains passagers qui sont de nature à compromettre le bon ordre et la discipline à bord, voire même la sécurité des aéronefs.

Une deuxième convention, dite « **Convention de La Haye** » (1970), pour la répression de la capture illicite d'aéronefs est entrée en vigueur le 14 octobre 1971. Elle porte plus spécifiquement sur les détournements d'avions, que la convention de Tokyo n'évoque que sommairement et impose aux États parties d'ériger la capture illicite d'aéronef civil en infraction pénale.

Enfin, une troisième convention, dite « **Convention de Montréal** » (1971), pour la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale est entrée en vigueur le 26 janvier 1973. Elle a une visée plus large et impose notamment aux États parties d'ériger en infraction pénale le fait de commettre tout acte violent, mettant en cause la sécurité d'un aéronef.

Cette troisième convention a été complétée en 1988 par un protocole complémentaire *pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale*, dit « **Protocole de Montréal** » (1988).

Avec la survenue des attentats du 11 septembre 2001 et cette nouvelle forme de terrorisme, il est vite apparu un besoin de renforcement des différents cadres juridiques nationaux et internationaux concernés et notamment des conventions mentionnées.

La Convention de Montréal de 1971 et son protocole complémentaire de 1988 furent modernisés et consolidés sous forme d'une nouvelle convention pour la répression des actes dirigés contre l'aviation civile internationale, ci-après « **Convention de Beijing** » (2010), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Un protocole additionnel, dit « **Protocole de Beijing** » (2010) est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2018 et complète la Convention de La Haye de 1970.

Enfin, les efforts de la communauté internationale ont porté sur le renforcement de la Convention de Tokyo et de son dispositif relatif aux comportements indisciplinés à bord des aéronefs. Ces efforts ont donné lieu à l'adoption d'un protocole relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, ci-après le « **Protocole de Montréal** » (2014).

Le Protocole additionnel de Beijing de 2010

L'objet du présent projet de loi à article unique est l'approbation du protocole additionnel, fait à Beijing, le 10 septembre 2010, à la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, faite à La Haye, le 16 décembre 1970. L'approbation de la Convention de Beijing de 2010 est l'objet du projet de loi n°7560.

Le Protocole de Beijing compte vingt-cinq articles et vient, entre autres, élargir la portée de la Convention de La Haye afin d'englober différentes formes de détournement d'aéronefs, y compris les détournements effectués au moyen de technologies modernes.

De plus, le Protocole prévoit également la responsabilité pénale des commanditaires et des organisateurs d'une infraction, ainsi que la responsabilité des personnes qui, sciemment, aident l'auteur d'une infraction à se soustraire à une enquête, à des poursuites ou à une peine. Toute personne qui menace de commettre une infraction peut être tenue pénalement responsable quand les circonstances indiquent que la menace est crédible. Dans certaines conditions, consentir à contribuer ou contribuer à une infraction, qu'elle soit effectivement commise ou non, peut être punissable. Une personne morale peut être tenue pénalement responsable si le droit interne applicable le prévoit.

Le Protocole vient en outre élargir les chefs de compétence en exigeant que chaque État partie établisse sa compétence aux fins de connaître d'une infraction lorsqu'elle est commise par un de ses ressortissants, et en permettant à chaque État partie d'établir sa compétence aux fins de connaître d'une infraction lorsque l'un de ses ressortissants en est la victime. Il affirme aussi les principes d'équité de traitement et de non-discrimination. Par ailleurs, le Protocole contient une clause selon laquelle un État

ne peut pas refuser d'extrader l'auteur d'une infraction au seul motif que celle-ci serait de nature politique.

Le Protocole de Beijing modernise le cadre juridique de la sûreté de l'aviation. En criminalisant des actes constituant des menaces contre l'aviation civile et en élargissant la gamme des infractions de manière à englober différentes formes de détournement d'aéronefs, y compris certains actes accomplis dans le cadre de la préparation des infractions en question, cet instrument renforcera la capacité des États d'empêcher la réalisation de ces infractions ainsi que de poursuivre et de punir ceux qui les commettent. Par ailleurs cet instrument contribue également à la mise en œuvre de la Stratégie anti-terroriste mondiale des Nations Unies adoptée le 8 septembre 2006, en renforçant le régime conventionnel mondial sur le contre-terrorisme.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 16 juin 2020, le Conseil d'État a estimé que son examen du texte de l'article unique du projet de loi n'appelle pas d'observation. Il s'est dès lors limité – tout comme pour les projets de loi n°7560 et n°7561 - à remarquer, en guise de considération générale, que les auteurs du projet de loi restent muets sur la question de savoir si le dispositif pénal actuel est suffisant pour couvrir les actes visés par l'instrument international à approuver et pour assurer la compétence du Luxembourg. La Haute Corporation admet qu'une éventuelle adaptation de la législation nationale ne doit pas nécessairement accompagner la loi d'approbation au titre de l'article 37 de la Constitution, mais attire toutefois l'attention des auteurs sur la nécessité d'opérer, le cas échéant, les adaptations nécessaires dans un bref délai pour assurer que le Luxembourg respecte ses obligations internationales.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre de Commerce (2.6.2020)

La Chambre de Commerce n'a pas formulé de remarque et approuve le projet de loi.

Avis de la Chambre des Salariés (10.8.2020)

La Chambre des Salariés accueille favorablement les démarches en vue d'une mise à jour du droit national sur base des normes internationales destinées à renforcer la sûreté dans le domaine de l'aviation civile par l'adaptation de l'arsenal juridique permettant la mise en place d'un dispositif plus moderne, précis et clair, davantage axé sur la coopération internationale entre États membres et approuve le projet de loi.

*

V. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'article unique prévoit qu'est approuvé le Protocole additionnel, fait à Beijing, le 10 septembre 2010, à la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, faite à La Haye, le 16 décembre 1970.

L'examen du texte de l'article unique du projet de loi n'appelle ni d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 16 juin 2020, ni d'observation de la part de la Commission parlementaire.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Mobilité et des Travaux publics recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7562 dans la teneur qui suit :

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

**portant approbation du Protocole additionnel, fait
à Beijing, le 10 septembre 2010, à la Convention
pour la répression de la capture illicite d'aéronefs,
faite à La Haye, le 16 décembre 1970**

Article unique. Est approuvé le Protocole additionnel, fait à Beijing, le 10 septembre 2010, à la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, faite à La Haye, le 16 décembre 1970.

Luxembourg, le 18 mars 2021

Le Président-Rapporteur,
Carlo BACK