

N° 5506²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**portant approbation de la Convention sur le marquage des
explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, faite à
Montréal, le 1er mars 1991**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(12.6.2006)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, M. François BAUSCH, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 20 octobre 2005.

Au cours de sa réunion du 15 mai 2006, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel rapporteur du projet de loi.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 16 mai 2006.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration le 12 juin 2006.

*

II. INTRODUCTION**Contexte historique**

L'attentat de Lockerbie a eu lieu le 21 décembre 1988. Un avion du type Boeing 747 de la compagnie américaine Pan Am, qui assurait la liaison Londres-New York, fit explosion au-dessus du village écossais de Lockerbie (Royaume-Uni). 270 victimes (259 passagers et membres d'équipage, ainsi que 11 villageois) y trouvèrent la mort.

D'après les dires des deux Libyens jugés pour cet attentat, environ 312 grammes de l'explosif Semtex furent utilisés pour cet attentat. La charge aurait été placée à l'avant de l'appareil dans une boîte enfermée dans une valise qui se trouvait dans la soute et déchiqueta le fuselage de l'appareil alors qu'il volait à haute altitude. Le Semtex est un puissant explosif de type plastique inventé en Tchécoslovaquie à la fin des années 1960 et y fabriqué depuis lors. Il s'agit d'un explosif polyvalent utilisé dans l'industrie (démolition, renforcement des matériaux) et trouvant aussi des applications dans

le militaire et les mines. Le Semtex est aussi à l'origine de certains autres attentats perpétrés par des groupes terroristes au Proche-Orient et en Irlande du Nord.

Bientôt le Semtex fut étroitement associé à des actions terroristes. Suite à des pressions internationales, le Semtex s'est vu ajouter de l'éthylène glycol dinitrate pour faciliter la détection; la substance produit ainsi des vapeurs qui servent de signature pour l'explosif.

Le crime de Lockerbie a été condamné par le Conseil de Sécurité des Nations Unies le 30 décembre 1988 (SC/5057). Bien qu'elle ne fût alors pas membre du Conseil, la Tchécoslovaquie était le plus gros producteur et exportateur commercial de Semtex. Elle a, dès lors, proposé au Royaume-Uni de se joindre à elle pour promouvoir une résolution du Conseil de Sécurité invitant tous les Etats à coopérer en élaborant et implémentant des mesures visant à empêcher des actes de terrorisme impliquant des explosifs plastiques non marqués, dans le cadre de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI). Le 14 juin 1989, le Conseil de Sécurité a adopté la Résolution 635 (1989), faisant ainsi part de sa préoccupation devant la facilité avec laquelle les terroristes pouvaient utiliser des explosifs plastiques non marqués difficilement détectables. La Résolution invitait l'OACI à se pencher sur l'élaboration d'un régime international de marquage des explosifs plastiques qui permettrait de les détecter. La Résolution a été renforcée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la Résolution 44/29 du 4 décembre 1989.

La Convention a été adoptée à Montréal le 1er mars 1991 et est entrée en vigueur le 21 juin 1998. Actuellement, 125 parties ont déjà adhéré.

Les Conventions contre le terrorisme

La Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection fait partie d'un droit international du terrorisme dont l'élaboration a commencé en 1963, avec l'adoption de la Convention de Tokyo, relative aux infractions commises à bord d'aéronefs. Depuis, onze autres Conventions principales et Protocoles visant à réprimer les actes de terrorisme impliquant plusieurs Etats ont été élaborés sous les auspices des Nations Unies:

- Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, La Haye, 1970
- Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, Montréal, 1971
- Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, New York, 1973
- Convention internationale contre la prise d'otages, New York, 1979
- Convention sur la protection physique des matières nucléaires, Vienne, 1979
- 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, Montréal, 1988
- Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, Rome, 1988
- Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, Rome, 1988
- Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, Montréal, 1991
- Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, New York, 1997
- Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, New York, 1999.

D'autres Conventions visent exclusivement à faciliter la répression d'actes de terrorisme international. Il s'agit notamment de la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977, élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe.

L'Union européenne a aussi pris des initiatives dans le cadre de la coopération judiciaire et policière afin de faire face au terrorisme. Ainsi, dans le domaine judiciaire, la Convention d'extradition européenne du 27 septembre 1996 a pour objet d'améliorer les conditions de l'extradition entre les Etats membres en supprimant le principe de la double incrimination et en réduisant les délais nécessaires. Citons ensuite l'acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant la Convention sur l'entraide judiciaire entre

les Etats membres qui permet de rendre la coopération en matière pénale plus efficace et plus rapide. Par ailleurs, le renforcement de la coopération policière et douanière, par exemple dans le cadre de l'Office européen de police (Europol), permet de mieux coordonner les efforts des Etats membres pour combattre la criminalité organisée et le terrorisme.

Parmi les réponses du droit international à la menace terroriste, on peut également citer des Conventions à vocation régionale, comme la Convention de Washington (2 février 1971) pour la prévention et la répression des actes de terrorisme prenant la forme de crimes contre des personnes, ou comme la Convention arabe contre le terrorisme, signée le 22 avril 1998 au Caire par les 22 membres de la Ligue arabe, et non encore entrée en vigueur.

Après l'adhésion à la Convention sous rubrique, le Luxembourg aura adhéré à toutes les Conventions sur le terrorisme élaborées sous les auspices des Nations Unies, à l'exception de deux: la Convention pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime et le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, signés à Rome le 10 mars 1988.

La menace du terrorisme

Les statistiques attestent la tragique permanence de la menace terroriste depuis la fin de la guerre froide. En effet, selon les derniers chiffres avancés par le Département d'Etat américain sur les actes de terrorisme international¹, 11.111 actes terroristes auraient été perpétrés en 2005 dans le monde, entraînant 14.602 décès. 48% des actes terroristes étaient des attaques à mains armées et 28% des attentats à la bombe².

Deux éléments expliquent les raisons pour lesquelles les attentats à l'explosif constituent une part si élevée du nombre total des attentats. Tout d'abord, la vulgarisation de la fabrication des bombes par Internet permet pratiquement à tout un chacun, sans connaissances poussées en chimie, de fabriquer une bombe artisanale. Ensuite, il existe une grande variété d'explosifs qui peuvent être combinés selon les besoins du terroriste et peuvent donc être utilisés dans des situations diverses.

Vu l'envergure que prend le terrorisme international dans le monde, il est nécessaire qu'un nombre élevé de pays oeuvrent afin de faire diminuer le nombre des attentats terroristes. L'existence de sanctions pénales peut avoir un effet dissuasif, mais l'amélioration des possibilités de détection devrait être un moyen de dissuasion encore plus efficace. La plupart des Etats exercent des contrôles rigoureux sur les explosifs, y compris sur leur fabrication, leur détention, leur transport et leur utilisation. La Convention a par conséquent pour mission principale de s'attaquer au problème posé par la difficulté de détection des explosifs plastiques non marqués.

*

III. DISCUSSION DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique vise l'approbation par le Luxembourg de la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, faite à Montréal, le 1er mars 1991.

Même si la Convention a été adoptée par l'OACI, son préambule et ses articles montrent que son objectif n'est pas uniquement d'empêcher l'utilisation d'explosifs plastiques non marqués lors d'attaques sur des aéronefs. Elle vise la détection des explosifs plastiques non marqués, quel que soit l'usage spécifique auquel ils ont été affectés. Elle devrait, par conséquent, contribuer à empêcher l'utilisation d'explosifs plastiques dans tous types d'attaques terroristes, quelle que soit leur cible.

1 United States Department of State, Office of the Coordinator of Counterterrorism „Country Reports on Terrorism 2005“, avril 2006.

2 Counterterrorism Center „Reports on Incidents of Terrorism 2005“, avril 2006.

1. Principales dispositions de la Convention

Article 1

Par „explosifs“, il faut entendre les produits explosifs communément appelés „explosifs plastiques“, y compris les explosifs sous forme de feuille souple ou élastique. Il s’agit d’un explosif mélangé à un liant plastique lui donnant ainsi la consistance d’une pâte à modeler. Le Semtex, par exemple, est assez malléable. Il peut être enroulé en fines feuilles et utilisé comme doublure intérieure de valises ou porte-documents. C’est la raison pour laquelle les résolutions parlent également d’explosifs „en feuilles“. L’annexe technique de la Convention stipule par ailleurs que ne sont pas considérés comme explosifs les explosifs qui continuent à être détenus ou utilisés en quantité limitée aux fins spécifiées (recherche, développement, formation, essais, sciences judiciaires, etc.) ou qui sont destinés à être incorporés ou sont incorporés dans des engins militaires et dans des circonstances spécifiées (voir aussi l’Article 4 (4)). Cette exception n’est donc pas basée sur des caractéristiques techniques, mais sur la *finalité* des explosifs.

Le „marquage“ désigne l’adjonction à un explosif d’un agent de détection conformément à la Partie 2 de l’annexe technique. Le marquage rend l’explosif détectable, mais ne constitue pas une „empreinte“ chimique dans la mesure où il ne permet pas d’identifier le lieu de fabrication de l’explosif. L’idée de base de la Convention est que, sous réserve des contrôles généraux effectués sur les explosifs, la production, le déplacement, la détention et l’utilisation d’explosifs plastiques sont autorisées à condition que les explosifs soient marqués conformément aux exigences de la Convention.

Article 4

Le premier paragraphe exige que tous les Etats parties exercent un contrôle „strict et effectif“ sur la „détention et les échanges“ des explosifs non marqués qui ont été fabriqués ou introduits sur son territoire *avant* l’entrée en vigueur de la présente Convention à l’égard de cet Etat.

Le deuxième paragraphe exige que les stocks existants d’explosifs non marqués qui ne sont pas détenus par les autorités exerçant des fonctions militaires ou de police soient détruits *ou* „utilisés à des fins non contraires aux objectifs“ de la présente Convention *ou* marqués *ou* „rendus définitivement inoffensifs“. L’Etat partie doit finaliser le processus dans un délai de trois ans à partir de l’entrée en vigueur de la Convention à l’égard de cet Etat.

Le troisième paragraphe concerne les stocks existants d’explosifs non marqués détenus par les autorités exerçant des fonctions militaires ou de police. Tout Etat partie doit veiller à ce que ces stocks soient détruits ou utilisés à des fins non contraires aux objectifs de la présente Convention, marqués ou „rendus définitivement inoffensifs“. L’opération doit être finalisée dans un délai de quinze ans à partir de l’entrée en vigueur de la présente Convention à l’égard de cet Etat.

Articles 5 et 6

Ces articles établissent au sein de l’OACI une Commission internationale technique des explosifs („International Explosives Technical Commission“, IETC) chargée d’évaluer l’évolution technique de la fabrication, du marquage et de la détection des explosifs plastiques et de présenter des recommandations concernant des amendements de l’Annexe Technique.

Article 7

L’article 7 décrit la procédure relative à la modification flexible de l’annexe technique de la Convention. Cette disposition permet d’adapter les définitions au progrès technique.

Article 8

Cet article retient l’obligation pour les Etats parties de procéder à un échange d’informations avec l’IETC.

Article 9

Les dispositions de cet article permettent au Conseil, en coopération avec les Etats parties, d’accorder aux pays qui le souhaitent, une aide technique et un échange d’information sur le marquage et la détection d’explosifs plastiques.

Article 13

Le premier paragraphe de l'article 13 stipule qu'un Etat non signataire de la Convention, peut adhérer à la Convention à tout moment. C'est le cas du Luxembourg.

Le deuxième paragraphe retient que chaque Etat doit déclarer, au moment du dépôt de son instrument de ratification, s'il est ou non un Etat producteur d'explosifs plastiques.

Le quatrième paragraphe stipule que la Convention entrera en vigueur soixante jours après la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, pour les Etats non signataires.

2. Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat soulève quelques aspects importants de la Convention. Ainsi, il précise que les définitions contenues dans l'article 1 de la Convention, notamment des termes „explosifs“, „explosifs plastiques“, „agent de détection“ et „marquage“ peuvent être adaptées au progrès technique et modifiées par l'intermédiaire de l'article VII de la Convention.

Ensuite, le Conseil d'Etat précise que, comme le Luxembourg n'est pas à ce jour producteur d'explosifs plastiques, il n'est pas obligé de faire une déclaration lors du dépôt de l'instrument d'adhésion comme la Convention l'exige pour les Etats producteurs.

Le Conseil d'Etat approuve le projet de loi sous rubrique.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**PROJET DE LOI**

**portant approbation de la Convention sur le marquage des
explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, faite à
Montréal, le 1er mars 1991**

Article unique.— Est approuvée la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, faite à Montréal, le 1er mars 1991.

Luxembourg, le 12 juin 2006

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Ben FAYOT

