

N° 6168¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

- **portant approbation de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, faite à Rome le 10 mars 1988 et du Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, fait à Rome le 10 mars 1988;**
- **et modifiant la loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(21.9.2010)

Par dépêche du 20 juillet 2010, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles ainsi que les copies des textes de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et du Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental.

Le Conseil d'Etat ignore si la Chambre de commerce et la Chambre des salariés, qui ont été consultées selon la lettre de transmission précitée du 20 juillet 2010, se sont prononcées sur le projet de loi sous examen. En effet, au moment de l'adoption du présent avis, aucune des deux prises de position ne lui était encore parvenue.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'Etat se doit de constater d'emblée qu'il a été saisi en juillet 2010 du projet de loi d'approbation d'une convention et d'un protocole internationaux dont la signature remonte à 1988. A la lecture de l'exposé des motifs, il apparaît que cette approbation intervient à la demande de plusieurs instances internationales assumant à un titre ou un autre des responsabilités en matière de lutte contre la criminalité en haute mer susceptible d'affecter la sécurité de la navigation maritime ou des plates-formes situées sur le plateau continental. La pression exercée sur le Luxembourg en vue de procéder à court terme à la ratification des deux actes internationaux à approuver semble en outre liée à la recrudescence des actes de piraterie notée dans certaines eaux internationales et affectant la marine marchande.

Il est dès lors plutôt surprenant de lire dans l'exposé des motifs que „la Convention n'érige pas en infraction pénale la piraterie proprement dite“, mais retient un certain nombre d'infractions qui peuvent avoir „des éléments communs avec certaines conduites pouvant relever de la piraterie“. Il faut se demander devant la toile de fond de l'abordage de navires et de la prise d'otages de leurs équipages notamment sur les routes maritimes le long de la corne de l'Afrique s'il n'aurait pas été plus indiqué d'ajuster et de compléter la convention et le protocole soumis à approbation pour tenir compte de cette nouvelle donne avant de pousser les Etats signataires à la ratification des deux actes en question.

Dans les conditions données, il reste que la ratification par le Luxembourg des deux actes internationaux interviendra avec un décalage de plus de dix-huit ans par rapport à leur entrée en vigueur, remontant au 1er mars 1992. Cette entrée en vigueur se situe d'ailleurs à exactement trois mois avant la prise d'effet de la loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine.

Le projet de loi sous examen ne se limite pas à la formule usuelle d'approbation des actes internationaux visés, mais prend soin de compléter encore le chapitre 2. – *Des infractions et de leur répression* du Titre 1er. – *De la pénalité* de la loi précitée du 14 avril 1992 par une section III nouvelle, intitulée „*Des infractions perpétrées à l'encontre de la sécurité de la navigation des navires et des plates-formes fixes situés sur le plateau continental*“. En vue de la mise à jour de la loi du 14 avril 1992, les auteurs du projet de loi entendent procéder sélectivement. Selon l'exposé des motifs, il n'est pas besoin de reprendre, dans une norme légale de droit interne, des dispositions de la convention ou du protocole à approuver qui sont d'application directe. Il n'est pas non plus nécessaire de reprendre d'autres dispositions des deux actes internationaux dont l'essence est déjà réglée par le droit positif interne. Les auteurs jugent encore superfétatoire de faire état dans la législation nationale de dispositions ne concernant que des pays côtiers.

En ce qui concerne le champ d'application de la loi en projet, tant les navires commerciaux que les navires de plaisance sont visés. En effet, pour autant que le projet de loi comporte des modifications de la loi de 1992, le champ d'application de celle-ci vaut aussi pour les modifications à intervenir. Les navires de nationalité luxembourgeoise sont définis par les articles 8 et 10 de la loi du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois. Quant aux navires de plaisance auxquels la Convention et le Protocole sont censés s'appliquer, à côté des navires de la marine marchande, les auteurs notent à bon escient qu'en matière d'applicabilité du code disciplinaire et pénal pour la marine, l'article 30 de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance comporte déjà à l'heure actuelle un renvoi général à la loi du 14 avril 1992. Toutefois, dans l'éventualité de l'immatriculation future d'un navire militaire par le Luxembourg, il y aurait lieu à ce moment de compléter l'article 3 de la loi du 14 avril 1992 en vue d'en assurer la concordance du champ d'application de la législation luxembourgeoise avec celui de la convention.

Dans la mesure où le nouvel article 65-1, qu'il est prévu aux termes de l'article 2 de la loi en projet d'insérer dans la loi précitée du 14 avril 1992, vise de façon générale et sans considération de la nationalité des plates-formes tout acte de violence contre des personnes présentes sur ces plates-formes ou tout acte de destruction de la plate-forme même, il n'est *a priori* pas besoin de redéfinir le champ d'application de la loi. Pour des raisons de cohérence du code disciplinaire et pénal pour la marine luxembourgeoise avec la convention à approuver, le Conseil d'Etat est néanmoins d'avis qu'il serait utile de revoir l'article 3 en vue d'y faire mention desdites plates-formes qui auraient en outre avantage à être définies à l'article 4 conformément aux critères retenus à cet effet à l'article 1er du Protocole.

Le Conseil d'Etat ne saurait se contenter de voir annexer au projet de loi une simple copie des convention et protocole à approuver, qui ne comporte aucune référence aux textes signés, et qui est parsemée de fautes rédactionnelles. Il aurait été de mise de joindre au dossier lui soumis tout au moins une copie conforme des textes soumis à la signature des Parties contractantes (cf. article 21, paragraphe 2, sous b) de la Convention et article 9, paragraphe 2, sous b) du Protocole). Il recommande dès lors à la Chambre des députés de vérifier la conformité des textes à publier avec l'original des actes internationaux avant de passer à l'approbation de ceux-ci.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Intitulé

Dans l'intérêt d'aligner la forme de l'intitulé de la loi en projet au modèle de libellé usuellement retenu en la matière, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„*Projet de loi*

- 1) *portant approbation de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, faite à Rome le 10 mars 1988, et du Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, fait à Rome le 10 mars 1988;*
- 2) *modifiant la loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine*“

Article 1er

Quant au fond, l'article sous examen ne donne pas lieu à observation.

Quant à la forme, il convient d'en redresser le texte conformément au libellé proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'intitulé (cf. texte sous 1)).

Article 2

Sur le plan formel, le Conseil d'Etat demande tout d'abord de respecter l'ordre numérique des articles de la loi du 14 avril 1992 à modifier. La modification prévue de l'article 3 doit dès lors être évoquée avant l'insertion des articles 65-1 et 65-2 nouveaux.

Il renvoie par ailleurs aux considérations générales pour recommander de compléter les articles 3 et 4 en vue d'y faire mention des plates-formes.

Quant au point 2), il convient d'écrire:

„x) L'article 3, alinéa 4 est remplacé par le texte suivant:

„Par dérogation aux dispositions de l'alinéa 1er, les peines prévues aux articles 19, 20, 23, 32, 33, 41, 43, 44, 57, 58, 65-1 et 65-2 s'appliquent à toute personne coupable d'avoir commis les infractions qui y sont visées.“

Quant au point 1) qui prévoit l'insertion d'une nouvelle section III (comportant les nouveaux articles 65-1 et 65-2) au chapitre 2 du titre 1er de la loi de 1992, les points a) à g) de l'article 65-1, paragraphe 1er ne donnent pas lieu à observation, alors qu'ils ne font que reprendre quasi littéralement les dispositions des points afférents de l'article 3 de la Convention et de l'article 2 du Protocole. Le Conseil d'Etat propose néanmoins pour des raisons rédactionnelles de mettre la phrase introductive à l'indicatif présent en remplaçant le mot „Sera“ par „Est“ et d'écrire au point b):

„... de nature à compromettre la sécurité de la navigation du navire ou la sécurité de la plate-forme fixe.“

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat propose de s'en tenir à l'agencement et au texte de la Convention et du Protocole, tout en renvoyant tant pour les coups et blessures volontaires „aggravés“ que pour l'homicide volontaire aux dispositions afférentes du Code pénal. Tenant compte des peines prévues pour les infractions visées au paragraphe 1er, il propose une aggravation échelonnée des peines à prévoir en relation avec les infractions dont question au paragraphe 2 qui prendra référence à la gradation de l'article 8 du Code pénal traitant des peines criminelles privatives de liberté. Le paragraphe sous examen se lira dès lors comme suit:

„(2) Les infractions prévues aux articles 399 et 400 du Code pénal, qui présentent un lien de connexité avec une ou plusieurs des infractions reprises au paragraphe 1er, points a) à f), sont punies de la réclusion de quinze à vingt ans.

L'infraction prévue à l'article 401 du Code pénal, qui présente un lien de connexité avec une ou plusieurs desdites infractions du paragraphe 1er, est punie de la réclusion de vingt à trente ans.

L'homicide volontaire qui présente un lien de connexité avec une ou plusieurs desdites infractions est puni de la réclusion à vie.“

Quant au nouvel article 65-2, il est censé faire suite à l'article 3, paragraphe 2 de la Convention et à l'article 2, paragraphe 2 du Protocole. Or, le Conseil d'Etat constate que les auteurs, plutôt que de suivre le texte de la Convention, entendent créer une nouvelle infraction consistant à sanctionner pénalement, à côté d'actes relevant de la piraterie maritime, le fait de rassembler des fonds susceptibles de contribuer au financement de tels actes. Cette façon de procéder va au-delà de la Convention; en effet, les textes modificatifs en projet de la loi précitée du 14 avril 1992 ne prennent ainsi que très partiellement en compte la portée des exigences internationales auxquelles ils sont censés donner suite. Le Conseil d'Etat se doit d'insister sur l'obligation de respecter la cohérence entre les exigences internationales et les dispositions reprenant dans le texte interne à modifier les règles prévues par la Convention. Aussi conviendrait-il *a priori* de réserver l'article 65-2 à la tentative des crimes dont question à l'article 65-1, telle qu'évoquée au point a) du paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention, ainsi qu'à la corréité et à la complicité, telles qu'évoquées au point b) du même paragraphe. Or, selon l'article 100-1 du Code pénal, les dispositions de son Livre 1er, dont plus particulièrement les articles 51 et 52 relatifs à la tentative de crime et de délit ainsi que les articles 66 à 69 relatifs à la participation de plusieurs personnes au même crime ou délit, s'appliquent aussi aux infractions prévues par des lois spéciales

„pour autant que celles-ci ne prévoient pas de règles dérogatoires“. Comme cette dernière hypothèse n'est pas donnée en l'espèce, un simple renvoi aux articles précités du Code pénal s'avère dans ces conditions superfétatoire. Par contre, dans la mesure où il est prévu de sanctionner la menace de commettre les infractions de l'article 65-1 du projet de loi de la même façon que les infractions mêmes, il y aura avantage de le préciser dans le texte. Il conviendra dans ces conditions de réserver le libellé suivant à l'article 65-2 à insérer dans la loi de 1992:

„**Art. 65-2.** Est puni des peines de l'article 65-1 celui qui, par la menace de commettre l'une des infractions y prévues, compromet la sécurité de la navigation d'un navire ou la sécurité d'une plate-forme fixe.“

En vertu du paragraphe 3 de l'article 2 du projet de loi, il est proposé d'insérer un nouvel article 68-1 dans la loi précitée du 14 août 1992. En vertu de la nouvelle disposition, les infractions de l'article 65-1 commises à l'encontre d'un navire battant pavillon luxembourgeois seront assimilées aux infractions commises à bord d'un tel navire en ce qui concerne la compétence des juridictions luxembourgeoises. Les auteurs omettent par contre d'évoquer l'hypothèse des infractions commises à l'encontre de plates-formes assimilées au territoire luxembourgeois. Même s'il s'agit *a priori* d'un cas de figure théorique, le Conseil d'Etat propose néanmoins d'en faire mention à l'article 68-1 par référence à sa proposition ci-avant ainsi que par analogie à ce que les auteurs ont prévu eux-mêmes en relation avec le libellé du paragraphe 1er de l'article 65-1. Le paragraphe 3 ne donne pas lieu à d'autres observations.

Le paragraphe 5 ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 septembre 2010.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER