

N° 5505²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

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

* * *

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

(19.12.2005)

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 14 octobre 2005.

Au cours de sa réunion du 21 novembre 2005, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel comme rapporteur du projet de loi.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 15 novembre 2005.

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 lundi, 19 décembre 2005.

*

II. HISTORIQUE

L'élaboration de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, et sa signature en 1973 s'inscrivent dans un contexte historique particulier. En effet, après la deuxième guerre mondiale les actes terroristes se sont multipliés dans le monde. A la fin des années cinquante on assista à une recrudescence des actes de violence à motivation politique touchant l'aviation civile, avec notamment les détournements d'avions à Cuba et en Algérie, et la destruction de trois appareils sur l'aérodrome de Zarqa en Jordanie.

La législation antiterroriste contemporaine s'est axée jusqu'aux années 1990 sur ce point faible de la circulation planétaire des biens et des personnes qu'est l'aviation. Au début des années 1970, la communauté internationale adopta deux conventions relatives à la piraterie aérienne: la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970 et entrée en vigueur le 14 octobre 1971, qui punit expressément les actes de détour-

nements d'aéronefs, leur capture et toute autre forme d'intimidation; la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971, entrée en vigueur le 26 janvier 1973 qui incrimine les actes de violence à l'encontre d'une personne se trouvant à bord d'un aéronef en vol, de nature à compromettre la sécurité de cet aéronef.

Mais les attaques terroristes ne prennent pas uniquement pour cible les avions civils, elles vont toucher, en 1970, une ambassade à Stockholm. La multiplication des attentats individuels contre les diplomates ont conduit l'Organisation des Nations Unies (ONU) à élaborer une convention visant à protéger spécifiquement cette catégorie de personnes.

Cependant, la communauté internationale s'est toujours refusée à lier ces actes à la notion de terrorisme, notamment en raison de l'impossibilité d'arriver à toute forme de consensus dans la caractérisation de ce type de violence. De ce fait, la coopération internationale dans ce domaine a jusqu'ici essentiellement visé à prévenir des actes concrets (détournements, prises d'otages, attentats à l'explosif) et à améliorer les conditions de poursuite et de jugement de leurs auteurs. La notion de „terrorisme“ n'y est pas employée.

Ce manque d'entente sur la définition d'actes de violence illicite se retrouve aussi dans les négociations qui ont eu lieu lors de l'élaboration de la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. En effet, d'un côté les pays occidentaux défendaient une approche dans laquelle le respect du droit international devait primer. De l'autre côté les pays du tiers monde et du camp socialiste pensaient que rien ne devait freiner les luttes de libération nationale. Cependant, en 1972, l'organisation palestinienne „Septembre noir“ prend en otage et exécute des athlètes israéliens durant les Jeux olympiques de Munich. Un grand nombre de pays du tiers monde relativise alors leur soutien inconditionnel aux luttes de libération nationale et admettent que le combat contre le colonialisme ne justifiait pas toutes les déviances criminelles envers des civils.

Evolution de la définition du terrorisme

Depuis la signature de la Convention de 1973, la notion de terrorisme a évolué. En l'absence d'accord de la communauté internationale sur une définition commune, la lutte internationale contre le terrorisme s'est d'abord construite au moyen de conventions „sectorielles“, adaptées à une menace particulière (transports aériens, navires et plates-formes, utilisation de certains produits ...). Définir le terrorisme oppose d'un côté les pays qui, distinguant la lutte armée contre l'occupation étrangère du territoire, qualifient de „terrorisme d'Etat“ la répression exercée par certains gouvernements contre cette lutte armée, et de l'autre les pays qui refusent ce distinguo. Ce débat bloque aujourd'hui les négociations d'une convention globale contre le terrorisme qui ont commencé en 2001 aux Nations Unies.

Toutefois, l'absence de définition formelle du terrorisme a pu être palliée lors de la négociation de la Convention pour la répression du financement du terrorisme adoptée le 9 décembre 1999, déjà ratifiée par le Luxembourg. Son article 2 définit l'acte terroriste comme *„tout acte destiné à causer la mort ou des dommages corporels graves à toute personne civile, ou à toute autre personne qui ne participe pas directement aux hostilités dans une situation de conflit armé, lorsque, par sa nature ou son contexte, cet acte est destiné à intimider une population ou à contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque“*.

C'est sur cette définition qu'a pu s'établir un consensus. L'évolution de la situation internationale et la coopération nouvelle des Etats dans la lutte antiterroriste ont conduit le Luxembourg à adhérer à ce nouvel instrument pour la répression du financement du terrorisme.

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à autoriser l'adhésion du Luxembourg à la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. La Convention a été signée à New York dans le cadre des Nations Unies le 14 décembre 1973 et adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution 3166. Elle a pour objectif de prévenir et de réprimer les infractions susceptibles d'être commises contre les personnes jouissant d'une protection internationale, les Etats parties considérant qu'elles „*créent une menace sérieuse pour le maintien des relations internationales normales qui sont nécessaires pour la coopération entre les Etats*“ et donc la paix internationale. La Convention est entrée en vigueur le 20 février 1977.

Après les attentats du 11 septembre 2001 perpétrés contre les Etats-Unis, le Conseil de sécurité des Nations Unies a voté la résolution 1373 sur la menace à la paix et à la sécurité internationale. Cette résolution encourage les Etats à coopérer dans la lutte contre le terrorisme international et demande à tous les Etats membres dans son paragraphe e) „*de coopérer davantage et d'appliquer intégralement les conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme ainsi que les résolutions 1269 (1999) et 1368 (2001) du Conseil de sécurité.*“. La résolution énumère par ailleurs douze instruments anti-terroristes, dont le Luxembourg en a déjà adopté sept, et s'apprête à en adopter deux autres, dont la Convention sous rubrique. Les trois instruments antiterroristes qui n'ont pas encore été adoptés sont la Convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires (Vienne, 3 mars 1980), la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime (Rome, 10 mars 1988) ainsi que le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Rome, 10 mars 1988).

L'adhésion du Luxembourg à la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale permettra de réaffirmer sa détermination à garantir la protection sur son territoire ou à l'étranger des catégories de personnes visées. Alors que la Convention de Vienne de 1961 (ratifiée par le Luxembourg le 17 août 1966) et de 1963 (ratifiée le 8 mars 1972) sur les relations diplomatiques et les relations consulaires oblige les Etats de résidence à garantir la protection des diplomates et des consuls, il s'est avéré que les mesures nationales étaient souvent insuffisantes pour faire face à ces actes criminels perpétrés contre des diplomates et des consuls. L'adhésion du Luxembourg à la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, permettra donc de pallier les insuffisances des mesures nationales pour faire face à ce type de criminalité internationale.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat approuve le projet de loi sous rubrique, car il s'inscrit dans la suite logique de l'adoption de divers instruments élaborés sur le plan international en matière de lutte contre le terrorisme. Lors de son avis relatif au projet de loi portant approbation du Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Strasbourg, le 15 mai 2003, le Conseil d'Etat avait invité les auteurs du projet de loi à examiner si le Code pénal luxembourgeois ou d'autres lois spéciales permettaient d'ores et déjà d'appréhender les faits répréhensibles visés au titre des conventions et protocoles non signés et non ratifiés par le Luxembourg afin d'éviter que le Luxembourg ne soit confronté à des situations où il ne lui serait pas possible de satisfaire à ses engagements internationaux. Le législateur s'est soumis à cet exercice.

Cependant, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu par l'affirmation des auteurs du projet de loi, que le droit commun, en combinaison avec l'article 19 du Code d'instruction criminelle permet de satisfaire aux exigences de l'article 7 de la Convention. En effet, d'après le Conseil d'Etat, l'article 19 du Code d'instruction criminelle n'est pas une disposition qui permettrait de suppléer à une absence de compétence internationale. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose de compléter le projet de loi par un article 2, qui s'inspirerait de l'article 2 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. L'article unique du projet de loi deviendrait l'article 1er et l'article 2 pourrait prendre la teneur suivante:

„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, quelle que soit la nationalité de l’auteur présumé et quel que soit le lieu où l’infraction a été perpétrée.“

La commission se rallie à l’avis du Conseil d’Etat.

*

IV. DISPOSITIONS ESSENTIELLES DE LA CONVENTION

L’article 1

L’article 1 distingue entre deux types de personnes protégées par la Convention:

- les chefs d’Etat, les chefs de gouvernement, les ministres des affaires étrangères et les membres de leur famille qui les accompagnent;
- les agents diplomatiques ou assimilés, les représentants, fonctionnaires ou personnalités officielles d’un Etat ou d’une organisation internationale, qui ont droit, conformément à l’article 29 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires et article 29 de la Convention de New York du 8 décembre 1969 sur les missions spéciales, à une protection internationale.

L’article 2

L’article 2 définit les faits intentionnels auxquels la Convention s’applique. Le terme „intentionnel“ recouvre aussi bien la perpétration intentionnelle de l’infraction que le fait de savoir que l’infraction sera commise contre une personne jouissant d’une protection internationale. Les faits énumérés par la Convention sont:

- des atteintes physiques contre une personne protégée (meurtre, enlèvement, attaque contre la personne, la liberté);
- des atteintes contre les locaux officiels, le logement privé, les moyens de transport d’une personne protégée et la mettant, elle ou sa liberté, en danger.

Par ailleurs, la Convention vise également la menace de tels actes, la tentative et la complicité.

Le deuxième paragraphe retient que tout Etat doit rendre ces infractions passibles de peines appropriées.

Les faits intentionnels énumérés dans la Convention sont tous couverts par le droit luxembourgeois, et on peut donc en conclure que le droit luxembourgeois est conforme à cette disposition de la Convention.

En effet, le meurtre est couvert par les articles 393 et 394 du Code pénal, l’enlèvement par l’article 442-1 du Code pénal, et „toute autre attaque contre la personne ou la liberté d’une personne jouissant d’une protection internationale“, est couvert par les articles 398 et suivants ainsi que par les articles 434 et suivants du Code pénal.

L’attaque commise en recourant à la violence, contre des locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d’une personne protégée est couverte par les articles 440, 468 et suivants, 510 et suivants, 521 et 525, 530 et suivants du Code pénal.

La menace de commettre une des attaques visées plus haut est punie selon les articles 327 et suivants du Code pénal.

Ensuite, l’analyse détaillée des dispositions précitées du Code pénal menée par les auteurs du projet de loi, montre que la tentative de commettre une des attaques visées par la Convention est également punie par le droit luxembourgeois.

Finalement, la participation en tant que complice à une telle attaque est condamnée selon les articles 67 et suivants du Code pénal.

L’article 3

L’article 3 institue une compétence quasiment universelle permettant aux juridictions de déférer l’auteur de l’infraction devant ses propres juridictions, si un des critères de rattachement prévu par

l'article 3 est rempli. Ces critères sont notamment le rattachement territorial: les faits ont été commis sur le territoire de l'Etat en question, et le rattachement personnel: l'auteur présumé des faits est son ressortissant.

En droit pénal luxembourgeois, la compétence des juridictions pénales est établie suivant le principe de territorialité. Indépendamment de sa nationalité, l'auteur de toute infraction punie par la législation pénale luxembourgeoise peut être traduit devant les juridictions du Grand-Duché. Ce principe est retenu dans les articles 5-1 et 6 du Code d'instruction criminelle. Le droit luxembourgeois est donc conforme à cette disposition de la Convention.

Les articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 incitent les Etats parties à prendre des mesures nationales pour prévenir la préparation des infractions, notamment en s'échangeant des renseignements et en coordonnant leurs mesures administratives. Cette collaboration entre les Etats parties se fait directement ou par l'intermédiaire du Secrétaire général de l'ONU.

Les articles 6 et 9

Ces deux articles assurent la protection des droits et libertés fondamentales de la personne. En effet, le paragraphe 2 de l'article 6 établit la protection consulaire du prévenu et l'article 9 garantit un traitement équitable à tous les stades de la procédure.

L'article 7

Il s'agit de l'article clé de la Convention, car il oblige les Etats parties qui n'extradent pas à établir leur compétence et à déférer l'auteur de l'infraction devant leurs propres juridictions. Cet article instaure donc un système de compétence quasiment universelle, de manière à éviter l'impunité pour les auteurs de ces infractions.

Comme l'ont indiqué les auteurs du projet de loi, ainsi que le Conseil d'Etat dans son avis, l'article 7-4 du Code d'instruction criminelle, qui s'applique aux articles 135-1 à 135-6 et 260-1 à 260-4 du Code pénal, ne permet pas de couvrir tous les champs d'application de la Convention, car ces articles ne s'adressent pas spécifiquement à toutes les „personnes jouissant d'une protection internationale“ au sens de la Convention, ni aux infractions énumérées par l'article 2 de la Convention. C'est la raison pour laquelle les auteurs se réfèrent à l'article 19 du Code d'instruction criminelle qui permettrait de satisfaire à l'article 7 de la Convention. Or, le Conseil d'Etat est d'avis que cet article n'est pas une disposition qui permettrait de suppléer à une absence de compétence internationale. Ainsi, afin de dissiper toute incertitude, le Conseil d'Etat propose l'ajout d'un article 2 qui s'inspire 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.

L'article 8

Cet article contient les règles relatives à l'extradition. Il y est précisé que tout Etat peut rejeter une demande d'extradition fondée sur la Convention en invoquant des règles de droit national. Un tel refus pourrait être motivé par le Luxembourg par des considérations politiques (Art. 4 de la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition) ou humanitaires (Art. 14 de la loi du 20 juin 2001). Par ailleurs, le fait que la personne concernée par la demande possède la nationalité luxembourgeoise peut également présenter un motif de refus d'extradition, car l'extradition de ressortissants luxembourgeois est exclue par l'article 7 de la loi du 20 juin 2001). Finalement, selon l'article 8 de la même loi, une extradition peut être refusée si l'infraction a été commise sur le territoire luxembourgeois.

*

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 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**

Art. 1.- Est approuvée 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.

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

Luxembourg, le 19 décembre 2005

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Ben FAYOT

