

N° 110

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 novembre 1990

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, **autorisant l'approbation de la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime,**

Par M. André ROUVIÈRE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillères, Yvon Bourges, François Abadie, Jean Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabané, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquere!, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrell, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1587 (rectifié), 1728 et T.A. 396

Sénat : 102 (1990-1991)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
	-
INTRODUCTION : Circonstances de l'élaboration de la convention de Rome	5
 A - UNE LACUNE DU DROIT INTERNATIONAL OPPORTUNÉMENT COMBLÉE	7
1 - L'élaboration relativement précoce d'un dispositif conventionnel relatif à la sécurité de l'aviation civile	7
a) La convention de Tokyo (14 septembre 1963) relative aux "infractions et à certains autres actes survenant à bord d'aéronefs"	7
b) La convention de La Haye (16 décembre 1970) pour la répression de la capture illicite d'aéronefs	8
c) La convention de Montréal (23 septembre 1971) pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile	8
d) Le protocole de Montréal (24 février 1988) pour la répression des actes de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale	8
 2 - A l'origine de la convention de Rome du 10 mars 1988 : l'affaire de l'Achille Lauro face à un vide juridique	9
a) Une forme de terrorisme international relativement peu courante	9
b) Rappel des principales péripéties de l'affaire de l'Achille Lauro	10
b1. aspects événementiels	10
b2. l'affirmation de sa compétence pénale par l'Italie	11
c) Une solution empirique : la transposition du droit aérien	11
c1. le problème de la qualification juridique de l'acte illicite	11
c2. le problème des compétences rivales des Etats concernés	12

B - ANALYSE DE LA CONVENTION DE ROME DU 10 MARS 1988	13
1 - Champ d'application	13
a) Une définition extensive des navires	13
b) Remarque relative au champ d'application géographique	14
2 - Définition des infractions punissables	14
3 - Critères de compétence pénale	14
a) Les cas de compétence obligatoire	15
b) Les critères de compétence facultative	15
c) L'affirmation du principe de compétence universelle	15
d) Compétence pénale exercée conformément à la législation nationale des Etats parties	16
4 - La répression des actes illicites visés par la convention de Rome	16
a) Engagement des parties relatif à la sévérité des peines	16
b) Obligation d'assurer la détention du coupable	17
c) La clause "aut judicare aut dedere" (extrader ou poursuivre en justice)	17
5 - Clauses encourageant la coopération entre les Etats parties	18
6 - Dispositions finales	18
a) Stipulations relatives au règlement des différends et réserve opposée par la France	18
b) Entrée en vigueur de la présente convention	19
Conclusions de votre rapporteur	19
Examen en commission	20
Annexe : Rappel sur la position de la France en matière d'extradition	21

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation d'une convention, faite à Rome le 10 mars 1988, relative à la répression des actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime. Cette convention, qui concerne les actes de violence commis à l'encontre de navires, ne vise pas les plates-formes fixes (par exemple, les plates-formes de forage off-shore) qui font l'objet d'un protocole distinct.

La convention de Rome est assortie, de même que le protocole relatif aux plates-formes fixes, d'un projet de loi interne destiné à harmoniser le code pénal et le code des ports maritimes français avec les engagements souscrits par la France en vertu de ces accords.

En guise de préliminaire, votre rapporteur soulignera que la convention de Rome tend à inviter les États parties à tirer les conséquences internes, sur le plan répressif, de la menace que constitue le terrorisme pour la navigation internationale. **Elle ne saurait concerner les aspects préventifs de la lutte antiterroriste qui relèvent de la compétence propre à chaque État.**

L'élaboration de la présente convention a été inspirée par le vide juridique révélé, en 1985, au moment de l'affaire tragique de l'Acille Lauro. L'opportunité de l'adaptation du droit

international au danger que peut représenter le terrorisme pour la navigation internationale a été confirmée, en 1987, par l'affaire du **City of Poros**. En effet, alors que la législation internationale a, dès le début des années soixante-dix, tenu compte du risque que font peser les attentats terroristes sur la sécurité des liaisons aériennes internationales, il a fallu attendre 1985 pour que le détournement du paquebot italien Achille Lauro suscite l'élaboration d'un instrument conventionnel adapté.

A la suite de cette affaire, le gouvernement italien a proposé que fût adopté, dans le cadre de l'OMI (Organisation maritime internationale), un accord international inspiré des textes relatifs à la sécurité aérienne, et destiné à prévoir que les auteurs des actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime soient punis ou extradés. L'Autriche et l'Égypte se sont, lors de la session du Conseil de l'Organisation maritime internationale de novembre 1986 au cours de laquelle a été arrêté le principe de l'élaboration d'une telle convention, portés coauteurs du projet. Celui-ci a été avalisé par le Comité juridique de l'OMI, en septembre 1987, et soumis pour approbation aux 81 États ayant participé à la conférence internationale de mars 1988, à l'issue de laquelle la présente convention a été ouverte à la signature des États.

A - UNE LACUNE DU DROIT INTERNATIONAL OPPORTUNÉMENT COMBLÉE

Alors que la législation internationale avait tenté de répondre à la menace terroriste sur la sécurité de l'aviation civile dès 1970, il a fallu attendre l'affaire de l'Achille Lauro pour que fût adopté un instrument juridique adapté au problème posé par la répression des actes de terrorisme commis en mer.

1 - L'élaboration relativement précoce d'un dispositif conventionnel relatif à la sécurité de l'aviation civile

a) Depuis 1963, quatre accords internationaux, élaborés sous l'égide de l'OACI (Organisation de l'Aviation Civile Internationale), agence spécialisée des Nations Unies pour l'aviation, ont permis l'adaptation du droit international au déficit que représente, pour la sécurité des transports aériens internationaux, la menace terroriste. Celle-ci a successivement pris la forme, depuis le début des années 1960, de détournements puis d'attentats à la bombe.

Votre rapporteur citera ici pour mémoire la convention de Tokyo (14 septembre 1963) relative aux "infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs". Cet accord ne vise expressément, en effet, ni les détournements d'avion, ni les actes de terrorisme, mais, de manière plus générale, les actes susceptibles de compromettre la sécurité de l'aéronef ou des personnes et des biens embarqués, ou le bon ordre et la discipline à bord.

A la différence des normes internationales plus récentes, la convention de Tokyo exclut toute obligation des États signataires en matière d'extradition -ce qui favorise l'impunité des coupables-, et s'abstient d'encourager les parties à poursuivre les responsables de "délits punissables ayant un caractère politique, ou découlant d'une discrimination raciale ou religieuse" : l'accord du 14 septembre 1963 ne favorise donc pas la répression du terrorisme.

b) **La convention de La Haye (16 décembre 1970) pour la répression de la capture illicite d'aéronefs** a contribué à combler les lacunes présentées par le texte de Tokyo. En vertu de la clause "aut dedere aut judicare" (extrader ou poursuivre en justice), les Etats contractants s'engagent à juger l'auteur de l'infraction ou, à défaut, à extrader celui-ci vers un pays qui en formulerait la demande, afin de limiter les possibilités d'impunité dont pourraient bénéficier les terroristes sur le fondement de la convention de Tokyo.

c) **La convention de Montréal (23 septembre 1971) pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile** a été adoptée en réponse aux attentats à la bombe commis, depuis la fin des années 1960, contre des avions de ligne. L'accord du 23 septembre 1971 a permis de compléter le dispositif juridique international dans lequel il s'inscrit, en ajoutant aux critères de compétence pénale définis par la convention de La Haye celui de l'Etat sur le territoire duquel a été commise l'infraction. Ainsi l'efficacité des stipulations répressives se trouvait-elle relativement garantie par des critères de compétence élargis.

d) **Le protocole de Montréal (24 février 1988) pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale**, conçu en réplique directe aux attentats commis, en décembre 1985, dans les aéroports de Rome et de Vienne, a été intégré, au terme d'une procédure accélérée, à la convention de Montréal précitée. On remarque que ce protocole s'applique aux actes de violence qui sont de nature à causer des blessures graves ou la mort, alors que la convention du 23 septembre 1971 ne vise les actes de violence commis à l'égard des personnes que si ces actes sont de nature à compromettre la sécurité de l'aéronef où ils sont perpétrés.

Le droit international s'étant enrichi, de manière relativement précoce, s'agissant de la protection de la sécurité des transports aériens internationaux, d'instruments conformes à l'enjeu que constitue la menace terroriste, les conventions ci-dessus brièvement commentées ont constitué une source d'inspiration naturelle pour les auteurs de la convention de Rome du 10 mars 1988, ceux-ci ayant été confrontés à un véritable vide juridique.

2 - A l'origine de la convention de Rome du 10 mars 1988 : l'affaire de l'Achille Lauro face à un vide juridique

Etant donné le faible nombre de précédents susceptibles d'être invoqués par les acteurs de l'affaire de l'Achille Lauro, dont votre rapporteur rappellera brièvement les principales péripéties, c'est une solution essentiellement empirique qui l'a alors emporté.

a) Une forme de terrorisme international relativement peu courante

En dépit de l'abondante publicité qui a entouré le détournement de l'Achille Lauro, et bien que le nombre de personnes exposées lors d'un acte de terrorisme perpétré contre un bateau puisse être très nettement plus élevé que dans le cas d'un attentat commis à bord d'un avion, force est de constater que le terrorisme maritime est relativement peu courant. Selon un rapport de MM. Smith et Amaral Nunes, publié sous l'égide de la sous-commission sur le terrorisme de l'Assemblée de l'Atlantique Nord (septembre 1987), on compterait, **entre 1961 et 1986, quatorze actes de terrorisme commis en mer.** Ce nombre est à rapporter aux **6000 actes de terrorisme perpétrés entre 1976 et 1986** (785 pour la seule période 1983-1985) recensés par les auteurs du rapport, soit une déplorable moyenne de 600 attentats par an.

Parmi les quelques exemples de détournements de navires que livre l'histoire de la navigation maritime internationale avant 1985, on peut citer le cas du Santa-Maria, paquebot portugais détourné le 22 janvier 1961 au large des Antilles par des opposants au régime de Salazar, qui ont ultérieurement trouvé asile politique au Brésil.

b) Rappel des principales péripéties de l'affaire de l'Achille Lauro

b1 - aspects événementiels

Alors que le paquebot italien Achille Lauro venait de quitter le port égyptien d'Alexandrie, un groupe palestinien d'une faction dissidente de l'OLP a, le 7 octobre 1985, détourné le navire, et a exigé, en contrepartie de la libération des passagers sains et saufs et de la restitution de l'Achille Lauro, la libération de 50 prisonniers palestiniens détenus par Israël. Dès le 8 octobre, les membres du commando ont fait savoir qu'ils exécuteraient des passagers de nationalité américaine tant que leurs exigences ne seraient pas satisfaites.

Cette crise, qui s'est déroulée dans le contexte du bombardement du quartier général de l'OLP à Tunis, de l'imbroglio libanais et, plus généralement, des différends opposant Israël aux pays arabes, a dès l'origine impliqué trois Etats : l'Italie -Etat du pavillon-, l'Egypte -Etat dans les eaux territoriales duquel a été découvert le détournement- et les Etats-Unis -Etat de la nationalité des victimes potentielles.

Alors que, au terme de négociations menées entre le gouvernement égyptien et des émissaires de l'OLP, le commando terroriste se rendait, le 9 octobre, dans les eaux territoriales égyptiennes au large de Port-Saïd, l'annonce de la mort d'un passager américain relançait toute l'affaire.

Le président égyptien ayant décidé, en dépit de l'assassinat de l'un des passagers, d'élargir les terroristes, et le gouvernement tunisien ayant refusé l'autorisation d'atterrir sur son territoire au boeing sur lequel les coupables s'étaient embarqués, deux avions de la chasse américaine détournent le boeing vers la base OTAN de Sigonella en Sicile.

b2 - l'affirmation de sa compétence pénale par l'Italie

Le détournement de l'Achille Lauro ayant été commis en eaux internationales, sur un navire italien, les autorités italiennes ont estimé que la compétence pénale de l'Etat du pavillon l'emportait en l'espèce. Elles ont donc refusé de donner suite aux demandes d'extradition formulées par les Etats-Unis et ont déféré les coupables devant les tribunaux italiens.

c) Une solution empirique : la transposition du droit aérien

Deux problèmes juridiques se sont posés aux acteurs de l'affaire de l'Achille Lauro : d'une part, celui de la qualification du détournement du navire et, d'autre part, celui de la compétence des Etats concernés.

c1 - le problème de la qualification juridique de l'acte illicite (1)

Sur ce premier point, il était impossible de recourir à la notion de **piraterie** propre au droit de la mer, en raison de l'inadéquation de celui-ci au cas considéré. En effet, la convention sur le droit de la mer du 9 décembre 1982, qui reprend la définition résultant de la convention de Genève du 29 avril 1958 sur la haute mer, n'offre de l'acte de piraterie qu'une **définition très restrictive**, puisque l'article 101 de la convention de Montego Bay de 1982 vise les actes illicites de violence commis "à des fins privées par des personnes à bord d'un navire et dirigé contre un autre navire ou des personnes à son bord en haute mer ou dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat".

Il est clair que les actes commis à bord de l'Achille Lauro ne satisfont aucun des deux critères, puisqu'ils n'ont pas été commis à des fins privées, et qu'ils n'ont pas été dirigés contre un autre navire.

(1) Voir Jean-Paul Pancratio, "L'affaire de l'Achille Lauro et le droit international". Annuaire français du droit international, 1988 - pp. 221-236

Dès lors, la "capture" ou le "détournement" du paquebot italien ont été interprétés à l'aide de notions transposées du droit aérien.

c2 - le problème des compétences rivales des Etats concernés

Il est nécessaire de distinguer à cet égard les deux phases successives de la crise de l'Achille Lauro : d'une part, le détournement du paquebot et, d'autre part, la répression de cet acte de terrorisme.

. Pendant la première phase, la **compétence de l'Égypte, fondée sur la présence du navire dans les eaux intérieures égyptiennes au moment de la découverte de l'infraction**, c'est-à-dire sur le **critère territorial**, l'a emporté sur les autres critères envisageables : ceux de l'Etat du pavillon (qui aurait bénéficié à l'Italie), de la nationalité de l'armateur ayant affrété l'Achille Lauro (au profit de la Grèce), et de la nationalité des passagers (compétence que pouvaient briguer l'Italie, la RFA, l'Autriche, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France).

De manière incontestée, c'est l'Égypte qui a assumé la responsabilité du suivi de la crise, en vertu du critère de compétence territoriale posé par les conventions précitées de La Haye (16 décembre 1970) et de Montréal (23 septembre 1971), relatives l'une et l'autre à la sécurité de l'aviation civile, et qui oblige l'Etat sur lequel est découvert l'auteur présumé de l'infraction, s'il n'extrade pas celui-ci, à le déférer devant ses tribunaux.

. Pendant la **phase de répression du détournement** se sont opposées les deux compétences concurrentes des Etats-Unis et de l'Italie. Les Etats-Unis arguaient de la loi américaine, qui leur permettait d'intervenir contre les terroristes puisque un ressortissant américain avait été tué. Quant au caractère illicite du détournement d'avion opéré par la chasse américaine jusqu'à la base OTAN de Sigonella, il pouvait être justifié par le caractère exceptionnel des circonstances, et par la convention européenne pour la répression du

terrorisme du 27 janvier 1977, dont la préoccupation première réside dans l'efficacité de la répression.

Quant à l'Italie, qui l'a finalement emporté sur le plan de la compétence pénale, elle s'appuyait non seulement sur la "loi du pavillon", mais aussi sur le fait que les coupables présumés se trouvaient sur son territoire (la base OTAN de Sigonella), ce qui est, là encore, conforme aux conventions de La Haye et de Montréal : celles-ci, en effet, reconnaissent l'une et l'autre la compétence notamment de l'Etat de l'immatriculation de l'aéronef à l'encontre duquel est commise l'infraction (le critère du pavillon peut constituer la transposition de la notion d'immatriculation), et de l'Etat sur le territoire duquel se trouve réfugié l'auteur présumé de l'attentat. La compétence de l'Italie l'a donc emporté sur celle des Etats-Unis, la nationalité de(s) (la) victime(s) ne constituant pas, selon le droit aérien international, un critère opérant de compétence pénale.

B - ANALYSE DE LA CONVENTION DE ROME DU 10 MARS 1988

Sous réserve des aménagements de détail destinés à intégrer les spécificités propres à la navigation maritime internationale, la présente convention ne s'écarte que peu de la convention de Montréal relative à la sécurité de l'aviation civile. De manière très classique, votre rapporteur abordera donc successivement le champ d'application de l'accord du 10 mars 1988, la définition des infractions retenues par les négociateurs ainsi que les critères de compétence pénale des Etats, les clauses relatives à la répression, les stipulations encourageant la coopération entre les parties et, enfin, les dispositions finales.

1 - Champ d'application

a) La convention de Rome s'appuie sur une **définition extensive des navires**, "de quelque type que ce soit" (article 1er) ce qui intègre les engins de servitude et les engins flottants, et qui n'exclut, outre les navires de guerre, les navires de douane et de police et les navires de guerre auxiliaires, que les bâtiments retirés de la navigation ou désarmés (art. 2).

A la différence de la convention de Montréal précitée, qui ne s'applique qu'aux aéronefs en service, la présente convention vise également les navires en dehors du service.

b) S'agissant du **champ d'application géographique**, la convention de Rome concerne la navigation en haute mer, et s'applique en outre aux navires situés dans les eaux territoriales d'un Etat dont ils ne battent pas pavillon (art. 4).

2 - Définition des infractions punissables (art. 3)

La présente convention concerne les détournements de navire, les actes de violence, si ceux-ci sont de nature à compromettre la sécurité du navire, commis à l'encontre d'une personne se trouvant à bord de ce navire, la destruction ou les dommages causés aux installations des services de navigation maritime, la communication volontaire d'informations fausses susceptibles de compromettre la sécurité d'un navire, ainsi que la menace, la tentative, l'incitation et la complicité. A la différence des textes de La Haye et de Montréal, la convention de Rome intègre le meurtre ou les blessures présentant un lien de connexité avec l'une des infractions précédemment citées. Elle vise en outre l'incitation et la menace de nature à compromettre la sécurité de la navigation.

3 - Critères de compétence pénale (art. 6)

Ceux-ci sont quelque peu différents des critères retenus par les auteurs des accords de La Haye et de Montréal.

La convention de Rome distingue en effet les cas de compétence obligatoire (art. 6-1) des cas de compétence facultative (art. 6-2).

a) Les cas de compétence obligatoire

Ces critères se fondent sur la compétence de l'Etat du pavillon, de l'Etat sur le territoire duquel (y compris ses eaux territoriales) est commise l'infraction, et de l'Etat dont un ressortissant a commis l'infraction. S'agissant de l'affaire de l'Achille Lauro, l'Italie pouvait donc, à ce stade, exciper de sa compétence.

b) Les critères de compétence facultative

Ceux-ci concernent, si le coupable présumé est apatride, l'Etat de résidence de celui-ci. Ils visent également l'Etat dont un ressortissant est "retenu, menacé, blessé ou tué" au cours de l'infraction, et l'Etat faisant l'objet d'un chantage. Sur le fondement des critères facultatifs, la compétence des Etats-Unis pouvait être reconnue, puisque le commando menaçait d'exécuter des passagers de nationalité américaine. En outre, s'agissant du chantage exercé par les terroristes, on peut considérer qu'il s'adressait à l'Egypte -Etat ayant pris en charge les négociations en se fondant sur le critère territorial-, ainsi qu'à l'Italie qui, en tant qu'Etat du pavillon, pouvait considérer sa responsabilité engagée.

c) L'affirmation du principe de compétence universelle

La convention de Rome se réfère en outre à la compétence de l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction. Cet Etat peut, s'il n'a pas été saisi de demandes d'extradition de la part d'autres Etats parties dont la compétence est établie en vertu des critères précédemment définis, connaître des infractions commises à l'encontre de la sécurité de la navigation maritime. Cette clause permet, sans tenir compte ni de la nationalité de l'auteur de l'infraction ou de la victime, ni de l'Etat sur le territoire duquel a été commise l'infraction, de trouver, dans tous les cas, un juge compétent. Ainsi se trouve assurée l'"ubiquité de la répression, qui est le principe primordial du droit pénal international" (2)

(2.) Daillier (Patrick), Nguyen Quoc Dinh et Fellet (Alain), *Droit international public*. Paris, LGDJ, 1987. p. 579.

d) Compétence pénale exercée conformément à la législation nationale des Etats parties

La convention de Rome reprend une clause classique, qui autorise un Etat partie à faire valoir sa compétence pénale sur le fondement de sa propre législation.

Cette stipulation aurait autorisé, lors de l'affaire de l'Achille Lauro, les Etats-Unis à exercer leur compétence, puisque la loi américaine autorise les Etats-Unis à invoquer le principe de la compétence universelle et à ouvrir une procédure dès lors qu'un de leurs ressortissants est victime d'un acte de violence.

4 - La répression des actes illicites visés par la convention de Rome

a) Engagement des parties relatif à la sévérité des peines

Tout Etat partie s'engage à réprimer les infractions visées par des "**peines appropriées**" à la gravité de celles-ci (art. 5). La détermination des peines relève des législations nationales.

Le projet de loi interne, soumis à l'approbation du Parlement parallèlement à la présente convention, vise à intégrer au code pénal français et au code des ports maritimes des incriminations qui n'étaient pas prises en compte jusqu'à ce jour et, notamment, la divulgation de fausses nouvelles. De même, le droit français, tant que ledit projet de loi n'est pas adopté, ne vise les faits de détournement de navires que lorsqu'ils concernent les navires en mer, alors que la convention de Rome vise également les bâtiments au port. De plus, le projet de loi soumis simultanément au Parlement tend à faire encourir au responsable de la destruction ou de la dégradation d'une installation d'aide à la navigation une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans, assortie d'une amende de 10 000 à 100 000 F, sans

préjudice de la mise en oeuvre de la responsabilité civile du coupable (art. 3).

b) L'obligation d'assurer la détention du coupable

. L'article 7 de la convention de Rome, qui reprend une stipulation identique de la convention de Montréal, oblige l'Etat sur lequel se trouve l'auteur de l'infraction à assurer la détention de celui-ci pendant le délai nécessaire à l'engagement de poursuites pénales, et à procéder à une enquête.

. L'Etat ayant mis le coupable présumé en détention est tenu d'en informer les parties qui ont établi leur compétence.

. La convention de Rome garantit au coupable présumé le droit de "communiquer avec le plus proche représentant qualifié de l'Etat" dont il a la nationalité, et de recevoir la visite d'un représentant de cet Etat. D'autre part, l'article 10-2 reconnaît à toute personne contre laquelle est engagée une procédure la "garantie d'un traitement équitable à tous les stades de la procédure".

c) La clause "aut judicare aut dedere" (extrader ou poursuivre en justice)

. Comme les conventions de La Haye et de Montréal, la convention de Rome stipule que l'Etat partie sur le territoire duquel est découvert l'auteur présumé de l'infraction, que celle-ci ait été ou non commise sur son territoire, est tenu de déférer le coupable à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, ou de l'extrader vers l'un des Etats qui ont fait valoir leur compétence (art. 10-1).

. L'article 11 de la convention de Rome prévoit que le présent accord peut, s'agissant des Etats qui subordonnent l'extradition à l'existence d'un traité, constituer la "base juridique de l'extradition". Les Etats qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité

spécifique doivent reconnaître les infractions visées par la convention de Rome comme cas d'extradition.

. Si plusieurs demandes d'extradition sont concurremment présentées à un Etat qui a décidé de ne pas engager de poursuites devant ses propres institutions, l'article 11-5 engage cet Etat à tenir compte des "intérêts et responsabilités" de l'Etat du pavillon, sans toutefois créer de véritable priorité au bénéfice de celui-ci.

5 - Clauses encourageant la coopération entre les Etats parties

. La convention de Rome comporte une clause d'entraide judiciaire entre les parties (art. 12).

. L'article 13 encourage les signataires à collaborer en vue de la **prévention des infractions** visées par la convention, notamment par des échanges de renseignements et par la coordination des mesures administratives nécessaires. Les parties qui auraient connaissance de l'éventualité d'une infraction s'engagent à fournir toutes les informations utiles aux Etats potentiellement compétents (art. 14).

6 - Dispositions finales

a) Stipulations relatives au règlement des différends et réserve opposée par la France

De manière très classique, la convention de Rome prévoit, quand un différend ne peut se régler par voie de négociation, le recours à une procédure d'arbitrage faisant intervenir la Cour internationale de Justice (art. 16). Ainsi que l'article 16-2 autorise les Etats parties à le faire, la France a opposé à la clause précitée la réserve qu'elle émet traditionnellement à l'égard de toute stipulation conventionnelle renvoyant à l'intervention de la C.I.J.

b) Entrée en vigueur de la présente convention

. Comme la majorité des textes élaborés sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (ou du Conseil de l'Europe), la convention de Rome prévoit trois degrés d'adhésion : "signature sans réserve quant à la ratification", "signature sous réserve de ratification, suivie de notification, d'acceptation ou d'approbation" (la France s'inscrit dans cette catégorie), et adhésion (art. 17). Les deux premiers cas dépendent des dispositions constitutionnelles internes des Etats parties relatives à la procédure de ratification des traités. Quant à l'adhésion, offerte aux Etats rejoignant les parties à un accord multilatéral après expiration du délai de signature, elle suppose les mêmes formalités constitutionnelles que les deux premières procédures précédemment évoquées.

. La présente convention entrera en vigueur quatre-vingt dix jours après le dépôt, par quinze Etats parties, de leurs instruments de ratification (la signature de la convention sans réserve quant à la ratification vaut dépôt d'instrument de ratification) (art. 18).

A ce jour, sept Etats seulement ont, selon les informations transmises à votre rapporteur, satisfait aux conditions stipulées par l'article 17. Il s'agit des pays suivants : Autriche, Espagne, Italie, Hongrie, RDA, Trinité et Tobago et Seychelles.

*

* *

CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Il importe donc, dès lors que la convention de Rome est, pour l'essentiel, conforme à des accords multilatéraux relatifs au terrorisme déjà ratifiés par la France (et, notamment, aux conventions de La Haye et de Montréal), que celle-ci, en achevant rapidement sa procédure interne de ratification, contribue à l'entrée en vigueur d'un texte qui concerne l'une des évolutions les plus

préoccupantes -l'actualité ne manque pas de le rappeler- des relations internationales.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a, lors de sa réunion du 28 novembre 1990, examiné le présent projet de loi avec le projet de loi autorisant l'approbation du protocole pour la répression des actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, votre rapporteur ayant présenté simultanément les deux textes.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'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 dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE

RAPPEL : POSITION FRANÇAISE EN MATIÈRE D'EXTRADITION

La position française en matière d'extradition relève de la législation, y compris les aspects conventionnels de celle-ci, de la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la politique gouvernementale.

. La loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition, toujours en vigueur, dispose que l'extradition n'est pas accordée lorsque le délit ou le crime revêt un caractère politique, ou que l'extradition est demandée dans un but politique. Par ailleurs, le préambule de la Constitution de 1946, auquel se réfère la constitution de 1958, affirme le principe du droit d'asile, dont "tout homme persécuté pour son action en faveur de la liberté" doit bénéficier en France.

. La convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 comporte une clause d'aggravation de la situation de la personne réclamée, qui permet à l'Etat saisi d'une demande d'extradition de ne pas donner suite à celle-ci dans le cas où, alors que la législation de l'Etat requis exclut la peine capitale, l'Etat requérant est susceptible d'appliquer la peine de mort à l'infraction concernée.

. La France a, en 1986, ratifié la convention européenne sur la répression du terrorisme de 1977, dont l'article 13 autorise les Etats parties à refuser l'extradition si le délit motivant la demande d'extradition est un délit politique. Toutefois, l'article 1er de la convention de 1977 stipule que ne sont pas considérés comme délits politiques les infractions commises au moyen de bombes, grenades, armes automatiques, colis piégés et roquettes, l'enlèvement et les attaques visant des personnes jouissant d'une protection internationale, ainsi que les infractions visées par les conventions de La Haye et de Montréal.