

N° 350

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 2003

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'adhésion à la **convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques,***

Par M. Jean-Guy BRANGER,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Boroira, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 336, 673 et T.A. 125

Sénat : 257 (2002-2003)

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION	4
A. UN CHAMP D'APPLICATION LIMITÉ	4
1. <i>Les personnes protégées par la convention</i>	4
2. <i>Les faits entrant dans le champ d'application</i>	4
3. <i>L'articulation avec les traités sur l'asile</i>	5
B. LES OBLIGATIONS DES ETATS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE RÉPRESSION	5
1. <i>L'adaptation de la législation interne</i>	5
2. <i>La compétence des tribunaux</i>	5
3. <i>Une coopération judiciaire renforcée à des fins de prévention et de répression</i>	6
4. <i>Les garanties apportées aux personnes mises en cause</i>	6
C. DISPOSITIONS FINALES	7
1. <i>Le règlement des différends</i>	7
2. <i>Ratification, entrée en vigueur et dénonciation</i>	7
II. LES RAISONS DE L'ÉVOLUTION DE LA POSITION FRANÇAISE	8
A. UNE CONVENTION CONCLUE DANS UN CONTEXTE PARTICULIER	8
1. <i>Face à la recrudescence du terrorisme, les premiers textes internationaux</i>	8
2. <i>Le refus d'un texte ambigu</i>	8
3. <i>Un champ d'application insatisfaisant</i>	9
B. LA DÉCISION DE LA FRANCE DE RATIFIER LA CONVENTION DE 1973	9
1. <i>Le nouveau contexte international créé par les attentats du 11 septembre 2001</i>	9
2. <i>La réaffirmation de l'opposition de la France au terrorisme</i>	10
3. <i>Un champ d'application précisé</i>	10
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	12
PROJET DE LOI	13
ANNEXE - LISTE DES 12 CONVENTIONS DES NATIONS UNIES CONTRE LE TERRORISME	14

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi visant à autoriser l'adhésion de la France à la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, signée à New-York dans le cadre des Nations Unies le 14 décembre 1973. Il a été adopté par l'Assemblée nationale lors de sa séance du 10 avril 2003¹.

Cette convention est entrée en vigueur le 20 février 1977. 125 Etats, dont 11 Etats membres de l'Union européenne en sont aujourd'hui parties. La France, estimant certaines de ces dispositions discutables ou insuffisantes, avait choisi à l'époque de ne pas la signer. Le nouveau contexte international provoqué par les attentats du 11 septembre 2001, la mobilisation internationale qu'elle a entraînée et l'évolution plus globale des relations internationales ont toutefois conduit notre pays à modifier sa position.

Votre rapporteur présentera, dans un premier temps, les principales dispositions de la convention, puis, dans un second temps, les raisons pour lesquelles la France n'avait pas signé ce texte et a récemment décidé d'y adhérer.

¹ Cf. Rapport de M. Michel Destot fait au nom de la commission des affaires étrangères, XIIe législature, n° 673, mars 2003.

I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION

La convention, signée à New-York le 14 décembre 1973 et adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution 3166 (XXVIII), 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 le maintien de la paix internationale.

A. UN CHAMP D'APPLICATION LIMITÉ

Le champ d'application de la convention est défini par la qualité des personnes susceptibles d'être les victimes des infractions et par les types d'infractions.

1. Les personnes protégées par la convention

La convention énumère **limitativement**, à l'article 1^{er}, les personnes étant considérées comme « *jouissant d'une protection internationale* ». Il y en a deux types :

- **certaines autorités de l'Etat telles que les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères**, lorsqu'ils se trouvent dans un Etat étranger ainsi que les membres de leurs familles 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 au droit international, à une protection spéciale**, ainsi que les membres de leurs familles.

2. Les faits entrant dans le champ d'application

L'article 2 définit les faits intentionnels entrant dans le champ d'application de la convention. Il s'agit des :

- **atteintes physiques contre une personne protégée** (meurtre, enlèvement, attaque contre la personne, la liberté),

- 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.

Sont également visées par la convention **la menace de tels actes, la tentative et la complicité.**

Le champ d'application de la convention est donc à la fois limité en raison du faible nombre de victimes potentielles, et imprécis car il inclut une liste de faits dont l'intention terroriste n'est pas précisée.

3. L'articulation avec les traités sur l'asile

Dans son article 11, la convention précise que les présentes dispositions **n'affecteront pas l'application, entre les parties, des traités sur l'asile.**

B. LES OBLIGATIONS DES ETATS EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE RÉPRESSION

1. L'adaptation de la législation interne

Chaque Etat s'engage à intégrer dans sa législation interne les infractions sus-mentionnées et à adopter les peines appropriées en considération de leur gravité.

2. La compétence des tribunaux

Par ailleurs, chaque Etat s'engage à prendre les mesures nécessaires pour établir la compétence de ses tribunaux afin de connaître desdites infractions. La convention conduit à l'adoption d'une « **compétence universelle** ». En effet, ils seront compétents, selon l'article 3 :

- lorsque l'infraction est commise sur le territoire de l'Etat (ou à bord d'un navire ou d'un aéronef portant pavillon de cet Etat ou immatriculé dans cet Etat),

- lorsque l'auteur présumé de l'infraction possède la nationalité de l'Etat,

- lorsque l'infraction est commise contre un ressortissant bénéficiant d'une protection internationale au nom de cet Etat,

- et lorsque l'auteur présumé se trouve sur son territoire et que l'Etat ne l'extrade pas.

3. Une coopération judiciaire renforcée à des fins de prévention et de répression

Par l'article 4, les Etats s'engagent à **collaborer à la prévention** des infractions, en prenant toutes les mesures utiles sur leur territoire et en **échangeant des renseignements** et coordonnant leurs mesures administratives.

Lorsqu'une infraction a été commise, les Etats se communiquent toutes les informations utiles en leur possession relatives à l'identité et au lieu de résidence de l'auteur présumé, aux circonstances de l'infraction elle-même et à la victime (article 5). Ils s'accordent, de plus, **l'entraide judiciaire la plus large possible** dans le cadre des procédures pénales, notamment en ce qui concerne la communication de tous les éléments de preuve dont ils disposent (article 10).

Les Etats s'engagent, en outre, à **juger eux-mêmes ou à extradier** les personnes soupçonnées (articles 6 et 7). Ils acceptent également de considérer que la présente convention constitue une base juridique suffisante pour permettre l'extradition dans les conditions de leur législation nationale (article 8).

4. Les garanties apportées aux personnes mises en cause

Selon l'article 6, toute personne mise en cause bénéficie de la « **protection consulaire** ». Elle est en droit de **communiquer** sans retard avec le représentant compétent le plus proche de l'Etat dont elle a la nationalité ou qui est habilité à protéger ses droits. Elle a également le droit de **recevoir la visite** d'un représentant de cet Etat.

Par ailleurs, selon l'article 9, «*toute personne contre laquelle une procédure est engagée [...] jouit de la garantie d'un **traitement équitable à tous les stades de la procédure** ».*

C. DISPOSITIONS FINALES

1. Le règlement des différends

L'article 13§1 prévoit qu'en cas de différend, les Etats devront essayer de régler cette difficulté par la négociation, puis en ayant recours à un arbitre. Si dans les six mois suivant la demande d'arbitrage, les parties ne parvenaient pas à s'entendre sur un compromis d'arbitrage, l'une d'entre elles pourrait **soumettre le différend à la Cour internationale de justice**.

La reconnaissance de la compétence de la Cour est facultative.

2. Ratification, entrée en vigueur et dénonciation

La convention est déposée auprès du Secrétaire général des Nations Unies (article 15). Elle était ouverte à la signature jusqu'au 31 décembre 1974 (article 14) et reste ensuite ouverte à l'adhésion (article 16).

La convention est entrée en vigueur en 1977, après que 22 instruments de ratification et d'adhésion ont été déposés (article 17 § 1). A la suite d'une adhésion, elle entre en vigueur pour les nouvel Etat partie, le trentième jour après le dépôt de son instrument de ratification.

Enfin, un Etat peut dénoncer la présente convention. Son retrait prend effet six mois après sa date de notification (article 18).

II. LES RAISONS DE L'ÉVOLUTION DE LA POSITION FRANÇAISE

A. UNE CONVENTION CONCLUE DANS UN CONTEXTE PARTICULIER

1. Face à la recrudescence du terrorisme, les premiers textes internationaux

Cette convention fait partie des premiers instruments internationaux adoptés pour lutter contre la recrudescence des actions terroristes dans les années 1960 et 1970.

Confrontée à cette nouvelle menace, la communauté internationale va, durant cette période, réagir de manière ponctuelle et parcellaire, répondant aux principaux attentats par la rédaction de textes internationaux dont le champ d'application est limité à certains aspects du terrorisme. Ainsi, en 1963, 1970 et 1971 seront prises trois conventions différentes pour lutter contre la piraterie aérienne (Tokyo, 14 septembre 1963 et La Haye, 16 décembre 1970) et les actes de terrorisme ne relevant pas de la piraterie (Montréal, 23 septembre 1971), faisant suite à la multiplication des attaques contre les avions et, notamment en 1970, le détournement de trois aéronefs sur l'aérodrome de Zarqa, en Jordanie, par le FPLP de George Habache.

Mais les attaques terroristes ne prennent pas uniquement pour cible les avions civils, elles vont toucher, en 1970, une ambassade à Stockholm puis des diplomates. En 1972, l'organisation palestinienne « Septembre noir » prend en otage et exécute des athlètes israéliens durant les Jeux olympiques de Munich provoquant une forte prise de conscience. Nombre d'Etats ont alors admis que le combat pour la libération nationale ne saurait justifier des actions criminelles, permettant de conclure la négociation entamée en 1971, de la présente convention.

2. Le refus d'un texte ambigu

Cependant, le profond clivage entre pays occidentaux, pays socialistes et pays du tiers monde devait réapparaître dans le texte de la résolution 3166 (XXVIII) du 14 décembre 1973 par laquelle l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la présente convention. En effet, la résolution prévoit que les dispositions de la convention « *ne pourront en aucun cas porter préjudice à l'exercice du droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance, conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats conformément à la charte des Nations Unies, par les peuples luttant*

contre le colonialisme, la domination étrangère, l'occupation étrangère, la discrimination raciale et l'apartheid».

La France a dès lors estimé qu'elle ne pouvait pas signer une convention que ce préambule rendait ambiguë, et que certains Etats voulaient instrumentaliser, soit pour la vider de son sens, soit pour légitimer des actes de terrorisme. Or, pour la France, aucune cause ne peut légitimer le terrorisme.

3. Un champ d'application insatisfaisant

Outre, l'opposition de fond à toute légitimation du terrorisme, la France n'était pas satisfaite par la rédaction et le champ d'application retenus par la convention.

En effet, la France regrettait, tout d'abord, que le texte ne s'intéresse qu'aux personnes jouissant d'une protection internationale, créant ainsi une différence de protection entre deux catégories de personnes pouvant être également victimes d'un même attentat. De plus, la définition des infractions retenue par la convention ne fait pas de distinction entre les finalités des différentes infractions, mais retient pour critère la qualité de la victime. Ainsi, un crime de droit commun commis contre un diplomate entre dans le champ de la convention alors qu'un attentat terroriste dont une personne anonyme serait victime n'y entrerait pas.

La France estimait, pour sa part, que l'entraide internationale devait avoir pour fondement la gravité des actes et leur caractère intentionnellement terroriste plutôt que la qualité des personnes victimes ou des biens pris pour cible.

B. LA DÉCISION DE LA FRANCE DE RATIFIER LA CONVENTION DE 1973

1. Le nouveau contexte international créé par les attentats du 11 septembre 2001

Le nouveau contexte international créé par les attentats du 11 septembre 2001 a conduit les différents Etats à se mobiliser contre le terrorisme et à accentuer leur coopération.

A cet égard, le Conseil de sécurité des Nations Unies a, par la résolution 1373 du 28 septembre 2001, assimilé le terrorisme international à une menace contre la paix et la sécurité internationale et a invité tous les Etats à devenir parties, dès que possible, aux conventions internationales relatives au terrorisme, dont celle de 1973.

La France a alors décidé d'adhérer à toutes les conventions, y compris celles qu'elle n'avait pas signé en raison de l'ambiguïté de certaines formules,

mais en déposant des déclarations interprétatives ou des réserves. Elle a également tenu compte du fait que certaines de ces conventions faisaient l'objet d'un très large consensus international et qu'il était donc difficile de ne pas y adhérer.

2. La réaffirmation de l'opposition de la France au terrorisme

Ainsi, en adhérant à la présente convention, la France déposera une déclaration interprétative visant à rejeter les déclarations faites par l'Irak (28 février 1978) et le Burundi (17 décembre 1980), par lesquelles ces deux Etats considéraient que le préambule mentionné ci-dessus faisait partie intégrante de la convention. La France rappellera à cette occasion sa condamnation du terrorisme en toute circonstances.

La France utilise donc la même procédure que lors de la ratification de la convention de 1979 contre la prise d'otage, qui posait des difficultés similaires¹.

3. Un champ d'application précisé

La France déposera en outre des déclarations interprétatives supplémentaires visant à préciser le champ d'application de la convention.

Elle précisera, d'une part, que « *seuls les actes[...] qui, par leur nature ou leur contexte, visent à intimider une population ou à contraindre un Gouvernement ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque constituant des infractions au sens de la présente convention* ». La France reprend ainsi la seule définition générale de l'acte de terrorisme, aujourd'hui internationalement reconnue, et issue de la convention de 1999 visant à réprimer le financement du terrorisme². Elle permet également de détacher certaines infractions de la qualité des victimes.

D'autre part, dans une quatrième déclaration, elle précise l'articulation de la convention de 1973 avec celle du 9 décembre 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies. Elle a pour but de continuer d'appliquer la seconde aux personnels de l'ONU, jugée plus protectrice.

¹ Cf. rapport de M. André Rouvière, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n°473, 1998-1999.

² Cf. rapport de M. André Rouvière, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n°355, 2000-2001

CONCLUSION

La lutte contre le terrorisme est une cause légitime et il paraît naturel, dans le contexte international actuel et compte tenu des réserves qui seront formulées par la France, que notre pays adhère à cette convention malgré ses imperfections. Elle rejoindra ainsi les 32 pays qui ont ratifié les 12 conventions internationales contre le terrorisme.

Ce faisant, elle réaffirmera sa détermination à lutter contre ce fléau et renforcera sa position en faveur de la conclusion d'une convention internationale générale contre le terrorisme.

C'est pourquoi, sous le bénéfice de ces observations, **votre rapporteur vous demande d'approuver le présent projet de loi.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. André Dulait, la commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 11 juin 2003.

Reprenant les conclusions du rapporteur, la commission a **approuvé** le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'adhésion à 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, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 257 (2002-2003).

**ANNEXE -
LISTE DES 12 CONVENTIONS DES NATIONS UNIES
CONTRE LE TERRORISME**

Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs
(La Haye, 16 décembre 1970)

Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la
sécurité de l'aviation civile (Montréal, 23 septembre 1971).

Convention sur la prévention et la répression des infractions contre
les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents
diplomatiques, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le
14 décembre 1973.

Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par
l'Assemblée générale des Nations unies le 17 décembre 1979.

Convention internationale sur la protection physique des matières
nucléaires (Vienne, 3 mars 1980).

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, 24 février 1988).

Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la
sécurité de la navigation maritime (Rome, 10 mars 1988).

Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des
plates-formes fixes situées sur le plateau continental (Rome, 10 mars 1988).

Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux
fins de détection, adoptée le 1^{er} mars 1991 à Montréal pour l'OACI.

Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à
l'explosif, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le
15 décembre 1997.

Convention internationale pour la répression du financement du
terrorisme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre
1999.

Seuls 32 Etats ont aujourd'hui ratifié ces douze conventions :

Autriche, Bolivie, Botswana, Bulgarie, Canada, Chili, Cuba, Chypre,
Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, Grenade, Hongrie, Islande, Japon,

Lettonie, Libye, Mali, Mexique, Monaco, Ouzbékistan, Pays-Bas, Norvège, Panama, Pérou, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Turquie, Tonga, Ukraine.