

Document  
mis en distribution  
le 7 novembre 2002

N° 336

ASSEMBLÉE NATIONALE  
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 octobre 2002.

PROJET DE LOI

*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,*

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présenté

au nom de M. Jean-Pierre RAFFARIN,

Premier ministre,

par M. Dominique de VILLEPIN,

ministre des affaires étrangères.

**Traités et conventions.**

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre des Nations unies, une convention internationale sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, a été adoptée à New York le 14 décembre 1973.

Cette convention figure parmi les premiers instruments internationaux adoptés au début des années 1970 pour répondre à la multiplication des actes de terrorisme international, qui prenaient notamment pour cibles l'aviation civile, d'une part, et des diplomates ou des missions diplomatiques, d'autre part. Les conventions de 1970 sur la répression des captures illicites d'aéronefs et de 1971 sur la répression des actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile ont couvert le premier aspect. La convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, vise à répondre au second.

La convention a été élaborée en deux ans dans le cadre de la Commission du droit international, suite à une demande formulée dès 1971, dans un contexte historique marqué par de vives oppositions sur la question de la définition du terrorisme et sur la distinction entre le terrorisme et les actes commis par les mouvements de libération nationale.

Elle est entrée en vigueur trois ans après son adoption, le 20 février 1977 et compte à ce jour 119 Etats Parties dont 11 Etats membres de l'Union européenne. La France n'a cependant pas signé cet accord, qui présentait à ses yeux des insuffisances et dont certaines dispositions étaient jugées discutables. La décision d'engager le processus d'adhésion fait suite à l'engagement pris dans le cadre européen et aux Nations unies après les attentats du 11 septembre 2001 de devenir partie à l'ensemble des douze conventions anti-terroristes.

La convention se présente de manière classique comme une convention d'incrimination mais elle contient également des dispositions en matière de prévention.

Elle concerne deux catégories de « personnes jouissant d'une protection internationale », énumérées à **l'article 1<sup>er</sup>** :

– certaines autorités de l'Etat, telles que chefs d'Etat et de gouvernement et ministre des affaires étrangères, lorsqu'elles se trouvent dans un Etat étranger, ainsi que les membres de leur famille qui les accompagnent ;

– les agents diplomatiques ou assimilés : il s'agit de tout représentant, fonctionnaire ou personnalité officielle d'un Etat ou d'une organisation internationale, ainsi que les membres de sa famille ayant droit, conformément au droit international, à une protection spéciale.

Les infractions incriminées sont précisées à **l'article 2** et visent :

– les atteintes à la personne : meurtre, enlèvement ou autre attaque contre la personne ou sa liberté ;

– les atteintes aux biens contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport de la personne protégée, lorsqu'ils peuvent mettre en danger son intégrité physique ou sa liberté ;

– la menace, la tentative et la complicité.

Ces infractions doivent être couvertes par la législation interne des Etats parties et être passibles de peines appropriées.

**L'article 3** traite des règles de compétence et prévoit des cas de compétence territoriale et de compétence personnelle active et passive. Elle institue par ailleurs une compétence quasiment universelle permettant aux juridictions nationales de connaître des infractions au motif que l'auteur présumé se trouve sur le territoire d'un Etat.

Concernant les mesures préventives, **l'article 4** dispose que les Etats prennent des mesures nationales pour prévenir la préparation des infractions, échangent des renseignements et coordonnent leurs mesures administratives. En outre, ils coopèrent, directement ou par l'intermédiaire du secrétaire général de l'ONU, pour communiquer des informations sur les infractions, leurs auteurs et leurs victimes (**article 5**).

La compétence quasiment universelle est mise en œuvre selon le principe classique « extraditer ou juger », qui vise à éviter l'impunité pour les auteurs de ces infractions (**article 7**).

L'entraide judiciaire la plus large possible s'exerce dans toute procédure pénale relative aux infractions visées (**article 10**).

La protection des droits et libertés fondamentales de la personne est en outre assurée. Ainsi, les mesures prises, le cas échéant, par un Etat pour assurer la présence de l'auteur présumé de l'acte incriminé sont communiquées aux Etats intéressés, le prévenu dispose de la protection consulaire (**article 6**) et il se voit garantir un traitement équitable à tous les stades de la procédure (**article 9**). Les dispositions de la convention n'affectent pas l'application des « traités sur l'asile » pour les Etats parties à ces traités (**article 12**).

Enfin, la compétence de la Cour internationale de justice en matière de règlement des différends est reconnue en cas d'échec d'une procédure d'arbitrage (**article 13**).

\*

\* \*

Au-delà d'une mise en conformité nécessaire avec les engagements politiques, l'adhésion de la France à cette convention doit permettre de réaffirmer sa détermination à garantir la protection sur son territoire ou à l'étranger des catégories de personnes visées. Les difficultés juridiques qui avaient conduit à différer cette adhésion subsistent pour l'essentiel. Elles pourront cependant être surmontées au moyen de déclarations interprétatives dont la France assortira son adhésion :

La résolution par laquelle l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la convention

souligne qu'elle ne portera pas préjudice à l'exercice du droit légitime à l'auto-détermination et à l'indépendance par les peuples luttant contre le colonialisme, l'occupation étrangère et la discrimination raciale. Cette référence au droit à l'auto-détermination est indirecte, puisqu'elle ne figure pas dans le texte de la convention. Il convient toutefois de veiller à ce qu'elle ne vide pas la convention de son sens, ou même qu'elle ne légitime certains actes de violence ; elle a ainsi été invoquée par l'Iraq et par le Burundi qui ont fait une réserve à ce titre. Ces réserves ont fait l'objet d'objections de l'Allemagne, d'Israël, de l'Italie et du Royaume-Uni. La France prévoit de déposer une objection semblable.

La définition des infractions à l'article 2 manque de clarté, en particulier la référence à « une autre attaque ». Le manque de gravité que pourraient revêtir certaines infractions peut soulever des difficultés au regard de l'application de la compétence universelle, qui ne doit être acceptée que pour les infractions les plus graves. La convention n'établit par ailleurs pas le lien nécessaire entre l'infraction et la qualité de la victime, dans la mesure où certaines infractions commises sur ces personnes pourraient être détachables de leur qualité et répondre à des raisons purement personnelles. Cette difficulté pourra être surmontée par une déclaration précisant que les infractions couvertes par la convention s'entendent uniquement des infractions constituant des actes de terrorisme, c'est-à-dire des 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 s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

Par ailleurs, il y a lieu d'éviter par une déclaration tout conflit juridique avec la convention du 9 décembre 1994 sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé, à laquelle la France a adhéré le 3 mars 2000, et qui accorde un régime plus protecteur aux « personnes engagées ou déployées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies en tant que membres des éléments militaire, de police ou civil d'une opération des Nations unies » (article 1<sup>er</sup>), qui pourraient relever également de l'article 1<sup>er</sup> de la présente convention.

En revanche, il n'est plus aujourd'hui nécessaire de faire une réserve relative à la procédure du règlement des différends, comme l'autorise l'article 13. La France a en effet accepté cette procédure depuis plusieurs années dans les conventions contre des actes de terrorisme déterminés.

Telles sont les principales observations qu'appelle la convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, qui, comprenant des dispositions de nature législative, est soumise au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

## PROJET DE LOI

Le Premier ministre,  
Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,  
Vu l'article 39 de la Constitution,  
Décrète :

Le présent projet de loi 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, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre des affaires étrangères, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

## 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.

Fait à Paris, le 30 octobre 2002.

*Signé* : Jean-Pierre Raffarin

Par le Premier ministre :

*Le ministre des affaires étrangères,*

*Signé* : Dominique De Villepin

C O N V E N T I O N  
sur la prévention et la répression des infractions  
contre les personnes  
jouissant d'une protection internationale,  
y compris les agents diplomatiques

Les Etats parties à la présente Convention,

Ayant présents à l'esprit les buts et principes de la Charte des Nations unies concernant le maintien de la paix internationale et la promotion des relations amicales et de la coopération entre les Etats,

Considérant que les infractions commises contre les agents diplomatiques et autres personnes jouissant d'une protection internationale, en compromettant la sécurité de ces personnes, créent une menace sérieuse au maintien des relations internationales normales qui sont nécessaires pour la coopération entre les Etats,

Estimant que la perpétration de ces infractions est un motif de grave inquiétude pour la communauté internationale,

Convaincus de la nécessité d'adopter d'urgence des mesures appropriées et efficaces pour la prévention et la répression de ces infractions,  
sont convenus de ce qui suit :

Article 1<sup>er</sup>

*Aux fins de la présente Convention*

1. L'expression « personne jouissant d'une protection internationale » s'entend :

a) De tout chef d'Etat, y compris chaque membre d'un organe collégial remplissant en vertu de la constitution de l'Etat considéré les fonctions de chef d'Etat ; de tout chef de gouvernement ou de tout ministre des affaires étrangères, lorsqu'une telle personne se trouve dans un Etat étranger, ainsi que des membres de sa famille qui l'accompagnent ;

b) De tout représentant, fonctionnaire ou personnalité officielle d'un Etat et de tout fonctionnaire, personnalité officielle ou autre agent d'une organisation intergouvernementale, qui, à la date et au lieu où une infraction est commise contre sa personne, ses locaux officiels, son domicile privé ou ses moyens de transport, a droit conformément au droit international à une protection spéciale contre toute atteinte à sa personne, sa liberté ou sa dignité, ainsi que des membres de sa famille qui font partie de son ménage.

2. L'expression « auteur présumé de l'infraction » s'entend de toute personne contre qui il

y a des éléments de preuve suffisants pour établir de prime abord qu'elle a commis une ou plusieurs des infractions prévues à l'article 2 ou qu'elle y a participé.

## Article 2

1. Le fait intentionnel :

- a) De commettre un meurtre, un enlèvement ou une autre attaque contre la personne ou la liberté d'une personne jouissant d'une protection internationale ;
- b) De commettre, en recourant à la violence, contre les locaux officiels, le logement privé ou les moyens de transport d'une personne jouissant d'une protection internationale une attaque de nature à mettre sa personne ou sa liberté en danger ;
- c) De menacer de commettre une telle attaque ;
- d) De tenter de commettre une telle attaque ; ou
- e) De participer en tant que complice à une telle attaque ;

est considéré par tout Etat partie comme constituant une infraction au regard de sa législation interne.

2. Tout Etat partie rend ces infractions passibles de peines appropriées qui prennent en considération leur gravité.

3. Les paragraphes 1 et 2 du présent article ne portent en rien atteinte aux obligations qui, en vertu du droit international, incombent aux Etats parties de prendre toutes mesures appropriées pour prévenir d'autres atteintes à la personne, la liberté ou la dignité d'une personne jouissant d'une protection internationale.

## Article 3

1. Tout Etat partie prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître des infractions prévues à l'article 2 dans les cas ci-après :

- a) Lorsque l'infraction est commise sur le territoire dudit Etat ou à bord d'un navire ou d'un aéronef immatriculé dans ledit Etat ;
- b) Lorsque l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité dudit Etat ;
- c) Lorsque l'infraction est commise contre une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article 1<sup>er</sup>, qui jouit de ce statut en vertu même des fonctions qu'elle exerce au nom dudit Etat.

2. Tout Etat partie prend également les mesures nécessaires pour établir sa compétence aux fins de connaître de ces infractions dans le cas où l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur son territoire et où il ne l'extrade pas, conformément à l'article 8, vers l'un quelconque des Etats visés au paragraphe 1 du présent article.

3. La présente Convention n'exclut pas une compétence pénale exercée en vertu de la législation interne.

## Article 4

Les Etats parties collaborent à la prévention des infractions prévues à l'article 2, notamment :

- a) En prenant toutes les mesures possibles afin de prévenir la préparation, sur leurs territoires respectifs, de ces infractions destinées à être commises à l'intérieur ou en dehors de leur territoire ;
- b) En échangeant des renseignements et en coordonnant les mesures administratives et autres à prendre, le cas échéant, afin de prévenir la perpétration de ces infractions.

## Article 5

1. L'Etat partie sur le territoire duquel ont été commises une ou plusieurs des infractions prévues à l'article 2, s'il a des raisons de croire qu'un auteur présumé de l'infraction s'est enfui de son territoire, communique à tous les autres Etats intéressés directement ou par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies tous les faits pertinents concernant l'infraction commise et tous les renseignements dont il dispose touchant l'identité de l'auteur présumé de l'infraction.

2. Lorsqu'une ou plusieurs des infractions prévues à l'article 2 ont été commises contre une personne jouissant d'une protection internationale, tout Etat partie qui dispose de renseignements concernant tant la victime que les circonstances de l'infraction s'efforce de les communiquer, dans les conditions prévues par sa législation interne, en temps utile et sous forme complète, à l'Etat partie au nom duquel ladite personne exerçait ses fonctions.

## Article 6

1. S'il estime que les circonstances le justifient, l'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction prend les mesures appropriées conformément à sa législation interne pour assurer la présence dudit auteur présumé de l'infraction aux fins de la poursuite ou de l'extradition. Ces mesures sont notifiées sans retard directement ou par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies :

- a) A l'Etat où l'infraction a été commise ;
- b) A l'Etat ou aux Etats dont l'auteur présumé de l'infraction a la nationalité ou, si celui-ci est apatride, à l'Etat sur le territoire duquel il réside en permanence ;
- c) A l'Etat ou aux Etats dont la personne jouissant d'une protection internationale a la nationalité ou au nom duquel ou desquels elle exerçait ses fonctions ;
- d) A tous les autres Etats intéressés ; et
- e) A l'organisation intergouvernementale dont la personne jouissant d'une protection internationale est un fonctionnaire, une personnalité officielle ou un agent.

2. Toute personne à l'égard de laquelle sont prises les mesures visées au paragraphe 1 du présent article est en droit :

- a) De communiquer sans retard avec le représentant compétent le plus proche de l'Etat dont elle a la nationalité ou qui est autrement habilité à protéger ses droits ou, s'il s'agit d'une personne apatride, qui est disposé, sur sa demande, à protéger ses droits ; et
- b) De recevoir la visite d'un représentant de cet Etat.

## Article 7

L'Etat partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et sans retard injustifié, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, selon une procédure conforme à la législation de cet Etat.

## Article 8

1. Pour autant que les infractions prévues à l'article 2 ne figurent pas sur la liste de cas d'extradition dans un traité d'extradition en vigueur entre les Etats parties, elles sont considérées comme y étant comprises. Les Etats parties s'engagent à comprendre ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure entre eux.

2. Si un Etat partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une

demande d'extradition par un autre Etat partie avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, il peut, s'il décide d'extrader, considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition à l'égard de ces infractions. L'extradition est soumise aux règles de procédure et aux autres conditions prévues par le droit de l'Etat requis.

3. Les Etats parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent ces infractions comme constituant entre eux des cas d'extradition soumis aux règles de procédure et aux autres conditions prévues par le droit de l'Etat requis.

4. Entre Etats parties, ces infractions sont considérées aux fins d'extradition comme ayant été commises tant au lieu de leur perpétration que sur le territoire des Etats tenus d'établir leur compétence en vertu du paragraphe 1 de l'article 3.

#### Article 9

Toute personne contre laquelle une procédure est engagée en raison d'une des infractions prévues à l'article 2 jouit de la garantie d'un traitement équitable à tous les stades de la procédure.

#### Article 10

1. Les Etats parties s'accordent l'entraide judiciaire la plus large possible dans toute procédure pénale relative aux infractions prévues à l'article 2, y compris en ce qui concerne la communication de tous les éléments de preuve dont ils disposent et qui sont nécessaires aux fins de la procédure.

2. Les dispositions du paragraphe 1 du présent article n'affectent pas les obligations relatives à l'entraide judiciaire stipulées dans tout autre traité.

#### Article 11

L'Etat partie dans lequel une action pénale a été engagée contre l'auteur présumé de l'infraction en communique le résultat définitif au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, qui en informe les autres Etats parties.

#### Article 12

Les dispositions de la présente Convention n'affecteront pas l'application des traités sur l'asile, en vigueur à la date d'adoption de ladite Convention, en ce qui concerne les Etats qui sont parties à ces traités ; mais un Etat partie à la présente Convention ne pourra invoquer ces traités à l'égard d'un autre Etat partie à la présente Convention qui n'est pas partie à ces traités.

#### Article 13

1. Tout différend entre deux ou plusieurs Etats parties concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui n'est pas réglé par voie de négociation est soumis à l'arbitrage, à la demande de l'un d'entre eux. Si, dans les six mois qui suivent la date de la demande d'arbitrage, les parties ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'organisation de l'arbitrage, l'une quelconque d'entre elles peut soumettre le différend à la Cour internationale de justice, en déposant une requête conformément au statut de la Cour.

2. Tout Etat partie pourra, au moment où il signera la présente Convention, la ratifiera ou y adhèrera, déclarer qu'il ne se considère pas lié par les dispositions du paragraphe 1 du présent

article. Les autres Etats parties ne seront pas liés par lesdites dispositions envers un Etat partie qui aura formulé une telle réserve.

3. Tout Etat partie qui aura formulé une réserve conformément aux dispositions du paragraphe 2 du présent article pourra à tout moment lever cette réserve par une notification adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

#### Article 14

La présente Convention sera ouverte à la signature à tous les Etats, jusqu'au 31 décembre 1974, au siège de l'Organisation des Nations unies, à New York.

#### Article 15

La présente Convention sera ratifiée. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

#### Article 16

La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout Etat. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

#### Article 17

1. La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date de dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion, la Convention entrera en vigueur le trentième jour après le dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

#### Article 18

1. Tout Etat partie peut dénoncer la présente Convention par voie de notification écrite adressée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

2. La dénonciation prendra effet six mois après la date à laquelle la notification aura été reçue par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies.

#### Article 19

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies notifie à tous les Etats, entre autres :

a) Les signatures apposées à la présente Convention et le dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion conformément aux articles 14, 15 et 16, ainsi que les notifications faites en vertu de l'article 18 ;

b) La date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur, conformément à l'article 17.

#### Article 20



L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, qui en fera tenir copie certifiée conforme à tous les Etats.

En foi de quoi les soussignés, dûment autorisés par leurs Gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention, ouverte à la signature à New York le 14 décembre 1973.

## DÉCLARATIONS

« La France conteste l'interprétation faite par l'Iraq le 28 février 1978 selon laquelle la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies à laquelle est annexée la convention susmentionnée ferait partie intégrante de celle-ci et objecte à la réserve de l'Iraq portant sur le paragraphe 1 b) de l'article 1<sup>er</sup> de ladite convention. »

« La France objecte à la déclaration faite par le Burundi le 17 décembre 1980 limitant l'application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 2 et du paragraphe 1 de l'article 6. »

« La France comprend que seuls les actes spécifiés à l'article 2 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 constituent des infractions au sens de la présente convention.

« L'adhésion de la France à la présente convention est sans préjudice de la protection accordée par la Convention des Nations unies du 9 décembre 1994 sur la sécurité du personnel des Nations unies et du personnel associé pour les personnes qui entreraient dans le champ d'application de cette dernière convention. »

-----

N° 336 - Projet de loi 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