



N° 673

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 mars 2003.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI (n° 336), *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. MICHEL DESTOT,

Député

---



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I - UNE CONVENTION CONTROVERSEE</b> .....	7
<b>A - UNE NEGOCIATION DIFFICILE</b> .....	7
1) Le contexte historique de la négociation .....	7
2) Les motifs de l'absence de signature de la France .....	8
<b>B - L'EVOLUTION DE LA POSITION FRANÇAISE</b> .....	8
1) La résolution 1373 du 28 septembre 2001 .....	8
2) L'évolution de la définition du terrorisme .....	9
<b>II – UNE CONVENTION DE PORTÉE LIMITÉE</b> .....	11
<b>A – UN CHAMP D'APPLICATION REDUIT</b> .....	11
1) Les personnes concernées sont limitativement énumérées par l'article 1 de la Convention de 1973 .....	11
2) L'articulation de la Convention de 1973 avec d'autres instruments .....	11
<b>B – UNE DEFINITION DES INFRACTIONS PEU PERTINENTE</b> .....	11
1) La définition des infractions .....	11
2) La compétence universelle .....	12
<b>C – LES PRECISIONS APORTEES PAR LES DECLARATIONS</b> .....	13
<b>CONCLUSION</b> .....	14
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	15
<b>ETUDE D'IMPACT</b> .....	14
<b>ANNEXE 1</b> : liste des Etats parties à la Convention .....	14
<b>ANNEXE 2</b> : liste des conventions des Nations unies contre le terrorisme...	23
<b>ANNEXE 3</b> : déclarations et réserves .....	24



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à examen vise à autoriser l'adhésion de la France à la convention sur la prévention et la répression d'infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale y compris les agents diplomatiques, adoptée à New York le 14 décembre 1973 et entrée en vigueur le 20 février 1977. A ce jour 125 pays l'ont ratifiée ou y ont adhéré dont 11 Etats membres de l'Union européenne. Ils sont énumérés en annexe 1 du rapport.

La France n'a pas signé cet instrument dont les dispositions lors de la négociation lui ont paru discutables. Cependant, après les attentats du 11 septembre 2001, elle a pris la décision de devenir partie à l'ensemble des conventions anti-terroristes, au nombre de 12 (leur liste figure en annexe 2).

Après avoir présenté le contexte dans lequel la Convention soumise à examen a été négociée et les évolutions de la position française, votre Rapporteur en exposera les différentes dispositions et déclarations interprétatives.



## I - UNE CONVENTION CONTROVERSEE

### A - Une négociation difficile

#### *1) Le contexte historique de la négociation*

La notion de terrorisme, qui était fort présente dans les relations internationales entre 1830 et 1914, puis progressivement marginale, est redevenue d'actualité dans les années soixante et soixante-dix, avec les détournements d'avions sur Cuba ou Alger, la destruction de trois appareils sur l'aérodrome de Zarqa, en Jordanie.

La communauté internationale adopta alors trois conventions relatives à la piraterie aérienne : la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963 entrée en vigueur le 4 décembre 1969, qui vise pour l'essentiel le statut légal des appareils durant et après l'infraction ; la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970 entrée en vigueur le 14 octobre 1971, qui punit expressément les actes de détournements 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.

A partir de 1970, l'attaque d'une ambassade à Stockholm, la multiplication des attentats individuels contre des diplomates ont conduit l'ONU à élaborer une convention visant à protéger spécifiquement cette catégorie de personnes.

A l'époque, les clivages habituels dans les négociations ont opposé les pays occidentaux au camp socialiste et aux pays du tiers monde qui soutenaient les mouvements de libération nationale. Pour les uns la primauté du respect du droit international devait l'emporter et pour les autres rien ne devrait freiner les luttes de libération nationale. Cependant, le massacre des athlètes israéliens aux Jeux olympiques de Munich en 1972 a incité nombre de pays du tiers monde à relativiser leur soutien inconditionnel aux luttes de libération nationale et à admettre que le combat contre le colonialisme ne justifiait pas toutes les déviances criminelles envers des civils.

## *2) Les motifs de l'absence de signature de la France*

La résolution 3166 du 14 décembre 1973, par laquelle l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale prévoyait que les dispositions de ladite convention « ne pourront en aucun cas porter préjudice à l'exercice du droit légitime à l'autodétermination et à l'indépendance, des peuples luttant contre le colonialisme, la domination étrangère, l'occupation étrangère, la discrimination raciale et l'apartheid » conformément aux buts et principes de la Charte des Nations unies.

La France a estimé que cette résolution donnait une interprétation de la Convention qui pouvait vider celle-ci de son sens, voire même légitimer des actes de violence commis par certains groupes ou mouvements à l'encontre des personnes que le texte entend protéger.

En outre il lui paraissait peu opportun d'élaborer une convention spécifique sur la protection des diplomates. En effet, l'organisation d'une entraide répressive internationale particulière concernant les infractions commises à l'encontre d'une catégorie spécifique de personnes risquait d'apparaître discriminatoire envers celles qui n'en bénéficiaient pas. Pour la diplomatie française, une telle entraide aurait dû être mise en place en fonction de la gravité des actes et de leurs liens avec les fonctions de la personne protégée ce qui n'a pas été retenu.

## **B - L'évolution de la position française**

### *1) La résolution 1373 du 28 septembre 2001*

Le Conseil de sécurité des Nations unies a voté la résolution 1373 sur la menace à la paix et à la sécurité internationale résultant du terrorisme après les attentats du 11 septembre 2001 pour encourager les Etats à coopérer dans la lutte contre le terrorisme international. Les paragraphes *d* et *e* du dispositif demandent à tous les Etats : « de devenir dès que possible parties aux conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme, y compris la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme en date du 9 décembre 1999 ; » « 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. »

Pour remplir les obligations découlant de cette résolution, la France a estimé nécessaire d'adhérer à la Convention du 14 décembre 1973, seul instrument de la lutte anti-terroriste auquel elle n'avait pas encore adhéré. De plus,

la France se trouve être un des rares membres du G8 à n'avoir pas ratifié les douze conventions. Or assurant actuellement la présidence du G8, elle se doit d'encourager fermement la ratification et l'adhésion à l'ensemble des conventions anti-terroristes.

## *2) L'évolution 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 terrorisme, 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 cependant 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 la France. 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 armée, 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 anti-terroriste ont cependant conduit la France à adhérer à cet instrument obsolète malgré ses imperfections.



## II – UNE CONVENTION DE PORTÉE LIMITÉE

La Convention soumise à examen a une portée limitée par son champ d'application et le nombre des déclarations interprétatives et de réserves déposées par les pays qui l'ont ratifiée ou y ont adhéré comme le montre l'annexe 3.

### A – Un champ d'application réduit

*1) Les personnes concernées sont limitativement énumérées par l'article 1 de la Convention de 1973*

La Convention protège les chefs d'Etat, de gouvernement, les Ministres des Affaires étrangères ainsi que tous les agents diplomatiques ou assimilés d'un Etat et les membres de leur famille qui se trouvent à l'étranger. Cette disposition qui distingue limitativement les bénéficiaires de la protection de la Convention a été en son temps critiquée par la France indépendamment de la nature ou de la gravité des actes commis (voir infra).

*2) L'articulation de la Convention de 1973 avec d'autres instruments*

L'article 2 risque de limiter la portée de la protection accordée par la Convention des Nations unies du 9 décembre 1994 sur la sécurité des personnels des Nations unies et du personnel associé à laquelle la France a adhéré le 3 mars 2000 et qui accorde dans son article 1, un régime plus protecteur aux « personnes engagées ou déployées par le Secrétaire Général de l'organisation des Nations unies en tant que membre des éléments militaires, de police, ou civils d'une opération des Nations unies ». Certains de ces personnels pourraient également relever de l'application de la Convention de 1973. Or, la Convention de 1994 inclut toutes les catégories de personnel et de personnel associé des Nations unies, alors que celle de 1973 concerne au sein de ce personnel uniquement le Directeur ou le Secrétaire général, ainsi que les experts de l'organisation des Nations unies.

Pour éviter tout conflit juridique, la France a inclus dans sa déclaration interprétative un paragraphe précisant que son adhésion à la Convention du 14 décembre 1973 ne limitait pas le champ d'application plus vaste et différent de la Convention du 9 décembre 1994.

### B – Une définition des infractions peu pertinente

*1) La définition des infractions*

L'article 2 de la Convention mêle des infractions d'une grande gravité à des actes qui le sont bien moins. La Convention n'établit pas le lien entre

l'infraction et les fonctions de la victime, c'est-à-dire le fait d'être, par exemple, chef d'Etat ou diplomate. Ainsi, une infraction dont aurait été victime un diplomate pour des raisons purement personnelles entre dans le champ d'application de la Convention.

Pour pallier les imperfections de cette Convention, la France a inclus dans sa déclaration une interprétation de la notion d' « attaque » contenue dans l'article 2 : « 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 ». Cette déclaration reprend la formule de l'article 2 de la convention de 1999 sur le financement du terrorisme qui définit le but terroriste dans les mêmes termes.

## *2) La compétence universelle*

Il ressort des articles 3 et 7 de la Convention que les Etats Parties ont l'obligation de déférer l'auteur présumé d'une infraction définie à l'article 2 devant leurs juridictions s'il se trouve sur le territoire quel que soit le lieu de commission de l'infraction. En effet l'économie générale des articles répond à un objectif d'efficacité de la répression qui fait obligation aux Etats Parties de mettre en œuvre des critères étendus de compétence.

Ainsi, l'Etat qui n'extrade pas, soit qu'il n'ait fait l'objet d'aucune demande, soit qu'il ait refusé d'y donner suite, doit établir sa compétence et déférer l'auteur de l'infraction devant ses propres juridictions (article 7), si un des critères de rattachement prévu à 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. Cet article instaure donc un système de compétence universelle. Or, traditionnellement, on estime en France que les cas de compétence universelle des tribunaux nationaux doivent être réservés aux infractions les plus graves. En effet, les conventions internationales qui confèrent aux tribunaux français une telle compétence sont peu nombreuses et concernent des infractions d'une extrême gravité.

Il s'agit de la convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, de la convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme, de la convention du 3 mars 1980 sur la protection physique des matières nucléaires, de la convention du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, de la convention du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs et convention du 23 septembre 1971 pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile.

### **C – Les précisions apportées par les déclarations**

De nombreux pays ont émis des réserves ou déposé des déclarations interprétatives lors de la ratification de la Convention ou de l'adhésion. Elles figurent en annexe 4.

La France en tient compte et propose son interprétation dans les paragraphes 1 et 2 de la déclaration qu'elle déposera. Elle souhaite ainsi limiter la portée de la résolution 3166 du 14 décembre 1973 sur l'interprétation de la Convention. Elle souligne que le texte figure dans une résolution de l'Assemblée générale et non dans le texte même de la Convention. L'exercice du droit à l'autodétermination ne permet pas de justifier les actes envisagés à l'article 2 de la Convention de 1973.

De même, lors de son adhésion à la Convention de 1979 contre la prise d'otage, la France avait déclaré que celle-ci était interdite « en toutes circonstances », c'est-à-dire même dans le cadre de l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

C'est pourquoi, dans sa déclaration, « la France conteste l'interprétation faite par l'Irak 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'Irak 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 ».

Les autres pays occidentaux Parties à la Convention de 1973 ont également formulé des objections aux déclarations de l'Irak et du Burundi.

## **CONCLUSION**

L'approbation de l'adhésion à la convention de 1973, bien que celle-ci soit peu novatrice et limitée dans sa portée, est opportune, dans la mesure où les déclarations interprétatives recadrent le contenu de ce texte.

Elle correspond à la volonté affichée par la France de lutter contre le terrorisme international. Cela implique en effet que chaque Etat ratifie ou adhère aux instruments de lutte mis en place par la communauté internationale. Cette convention en fait partie, c'est son intérêt essentiel.

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 5 février 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, **le Président Edouard Balladur** a demandé si la convention de 1973 contenait des critères précis définissant les personnes bénéficiaires de la protection qu'elle instaure. Il a ainsi demandé si par exemple un juge chargé de lutter contre le terrorisme relevait de l'application de la convention de 1973.

**M. Michel Destot** a répondu qu'aucun critère n'était mentionné précisément dans la convention et que seules les personnes énumérées à l'article 1 en relevaient et que, de ce fait, les juges anti-terroristes n'en bénéficiaient pas. Il a estimé que les conventions de lutte anti-terroriste ultérieures étaient plus précises et mieux rédigées.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 336).*

\*

\* \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

---

NB : Le texte de la convention figure en annexe au projet de loi (n° 336).



## **Etude d'impact**

### ***Etat du droit et situation de fait et leurs insuffisances***

La présente convention est l'un des premiers instruments internationaux élaborés au début des années 1970 pour répondre au développement des actes de terrorisme international, qui prenaient notamment pour cibles des diplomates ou des missions diplomatiques. Ce risque perdure à l'évidence, malgré les mesures de protection nationales.

Au-delà d'une mise en conformité nécessaire avec nos engagements politiques, l'adhésion à la convention du 14 décembre 1973 permettra de réaffirmer notre détermination à garantir la protection sur notre territoire ou à l'étranger des catégories de personnes jouissant d'une protection internationale.

### ***Bénéfices escomptés***

- *en matière d'emploi*

La convention ne contient aucune disposition susceptible d'avoir des conséquences dans ce domaine.

- *d'intérêt général*

La prévention et la répression de toutes les formes de terrorisme participent au maintien de l'ordre et de la sécurité publics et comptent à ce titre parmi les activités d'intérêt général.

- *en matière financière*

L'adhésion à la convention n'aura pas d'incidence financière dans la mesure où elle ne contient pas de disposition contraignante nouvelle en la matière et où les mesures préventives sont déjà assurées par les différentes administrations de l'Etat.

- *en matière de simplification des formalités administratives*

La convention ne comporte pas de dispositions nouvelles à cet égard

- *en matière de complexité de l'ordonnancement juridique*

La mise en œuvre de la convention ne nécessitera qu'un seul ajustement de la législation nationale. Il conviendra, en effet, d'insérer dans le code de procédure pénale un article 689-11 nouveau, de façon à créer un nouveau cas de compétence universelle.



**Annexe 1**  
**Liste des Etats parties à la Convention**

<b>PARTIES</b>	<b>SIGNATURE</b>	<b>RATIFICATION</b>
----------------	------------------	---------------------







**Annexe 2**  
**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<sup>er</sup> mars 1991 à Montréal par 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.

**ANNEXE 3**  
**Déclarations et réserves**

---

N°673 – Rapport de M. Michel Destot : convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale