

N° 4954³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant

- 1) répression du terrorisme et de son financement
- 2) approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ouverte à la signature à New York en date du 10 janvier 2000

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(26.11.2002)

Par dépêche en date du 29 avril 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre de la Justice, étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi que le texte de la Convention à approuver.

Par dépêche en date du 8 novembre 2002, le Conseil d'Etat s'est vu transmettre l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics. L'avis de la Chambre de travail accompagné d'un avis minoritaire est parvenu au Conseil d'Etat en date du 20 novembre 2002.

*

Le phénomène du terrorisme n'est pas nouveau. Les événements dramatiques du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis d'Amérique, l'attentat contre la synagogue La Griba sur l'île de Djerba, les attaques contre des ressortissants français au Pakistan, l'attentat meurtrier sur l'île de Bali, ou encore l'attaque récente contre un pétrolier français devant les côtes du Yémen font toutefois que la menace terroriste est aujourd'hui ressentie comme une menace grandissante et surtout comme une menace internationale omniprésente. La lutte contre le terrorisme ne peut être une lutte purement nationale, elle doit au contraire s'inscrire elle aussi dans un contexte international.

Les Nations Unies se sont très tôt attelées à la tâche de développer des instruments de droit international susceptibles de fournir une réponse à la menace constituée par le terrorisme international. Le Luxembourg a approuvé un certain nombre de conventions internationales élaborées sous l'égide des Nations Unies. Pour le détail des lois approbatives, il est renvoyé au commentaire des articles du présent projet; le Conseil d'Etat renvoie encore à son avis du 21 décembre 2001 relatif au projet de loi (4937) portant approbation de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 15 décembre 1997. La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme constitue l'initiative la plus récente des Nations Unies dans cet effort de lutter contre le terrorisme international.

Au niveau européen, le Luxembourg a, par une loi du 13 mai 1981, approuvé la Convention européenne pour la répression du terrorisme, signée à Strasbourg, le 27 janvier 1977. Plus récemment des initiatives se sont développées au niveau de l'Union européenne (il est renvoyé à ce sujet aux développements de l'exposé des motifs), qui ont culminé dans l'adoption d'une décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

Le présent projet de loi entend tout d'abord transposer en droit interne les exigences contenues dans la décision-cadre, qui vise notamment au rapprochement, dans tous les Etats membres de l'Union, de la définition des infractions terroristes, y compris celle des infractions relatives aux groupes terroristes, et

à une répression adéquate de ces infractions en considération de leur gravité (considérant (6) de la décision-cadre).

Le droit pénal luxembourgeois ne connaît, à l'heure actuelle, pas d'incrimination qui s'appliquerait de manière autonome au phénomène terroriste en tant que tel. Dans le cadre du projet de loi portant approbation de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, il avait été prévu originellement de compléter le livre II, titre Ier du Code pénal par un nouveau Chapitre III-1 intitulé „*Des attentats terroristes à l'explosif*“. Le Conseil d'Etat, dans son avis précité du 21 décembre 2001, avait recommandé de ne pas s'engager dans cette voie, nécessairement fragmentaire, et le Gouvernement avait marqué son accord à ne pas poursuivre l'adoption des textes en question, l'appréhension pénale du phénomène terroriste devant se faire dans le cadre du présent projet de loi.

Le projet de loi sous avis poursuit par ailleurs l'approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Cette convention comporte l'obligation pour les Etats Parties d'ériger en infractions pénales au regard de leur droit interne les infractions visées à l'article 2. Les auteurs du projet de loi considèrent que la ratification de la Convention suppose que les infractions qui relèvent de son champ d'application soient transposées au préalable en droit interne. Par ailleurs la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 prévoit que chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour rendre punissables certains actes intentionnels, au titre desquels figure la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, ou par toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste, rejoignant sur ce point les préoccupations des auteurs de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Le Conseil d'Etat, au vu des liens étroits existant entre la transposition de la décision-cadre du Conseil et l'approbation de la Convention, approuve le choix opéré consistant à présenter en l'espèce un seul projet de loi.

*

EXAMEN DES TEXTES

Article 1er

L'article 1er (et non 1) entend introduire au Titre Ier du Livre II du Code pénal un nouveau Chapitre III-1, intitulé „*Du terrorisme*“, comprenant a) une définition et une incrimination de l'acte de terrorisme, b) une définition du groupe terroriste et une incrimination de diverses formes de participation aux activités du groupe terroriste, c) une définition du financement du terrorisme et une incrimination des actes de financement, et d) des exemptions ou des réductions de peines, qui sont à situer dans le contexte de la prévention des actes de terrorisme. L'article 1er vise encore à modifier l'incrimination du blanchiment, à l'effet d'incriminer dorénavant la justification mensongère de l'origine de biens formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, d'une infraction aux nouvelles incriminations à insérer au Code pénal.

L'*acte de terrorisme* est défini comme „tout crime et délit punissable d'un emprisonnement d'un maximum d'au moins deux ans ou d'une peine plus grave qui, par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays, une organisation ou un organisme international et a été commis intentionnellement dans le but de: – gravement intimider une population, – contraindre indûment des pouvoirs publics, une organisation ou un organisme international à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou – gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays, d'une organisation ou d'un organisme international“.

Les auteurs du projet de loi n'ont pas retenu l'approche de la décision-cadre de définir l'acte de terrorisme par rapport à une liste limitée d'infractions primaires. Les auteurs font valoir qu'en pratique le terrorisme est susceptible de se manifester par rapport à un éventail plus large d'infractions primaires que celles prévues à la décision-cadre. Dans la mesure où tout crime et délit d'une certaine gravité est susceptible d'être détourné de sa finalité initiale et d'être commis dans un but terroriste, il convient d'éviter qu'un acte manifestement inspiré d'une motivation terroriste puisse ne pas être puni à ce titre, faute de figurer dans la liste.

Le choix ainsi opéré n'est pas sans susciter des interrogations sur les contours exacts de la nouvelle incrimination, quitte à ce qu'il convienne d'emblée de relever que la délimitation matérielle du champ d'application de la nouvelle incrimination par rapport à une liste, soit d'infractions déterminées, soit de catégories génériques d'infractions, soulèverait les mêmes interrogations.

L'infraction primaire, condition objective de l'incrimination au titre de l'article 135-1 nouveau, peut être restée à l'état de tentative. Elle peut même être restée à un stade préparatoire qui ne satisfait pas encore aux conditions de la tentative punissable. Y aura-t-il dans ces cas néanmoins un acte de terrorisme consommé au sens de l'article 135-1 nouveau, dans la mesure où, même au stade de la préparation d'une infraction primaire déterminée, d'autres infractions pourront déjà avoir été commises (le plus souvent, au niveau du rassemblement des moyens matériels, tels que armes, explosifs, véhicules, faux papiers)?

La nouvelle incrimination proposée impose d'avoir égard à la nature ou au contexte des infractions primaires. D'après les auteurs du projet de loi, les conséquences – effectives ou possibles – que ces crimes et délits peuvent entraîner seraient à apprécier sur un plan objectif. Mais comment appliquer ces critères, si l'acte de terrorisme est défini par rapport à tout crime et tout délit d'une certaine gravité, c'est-à-dire aussi par rapport à des infractions qui, en soi, sont sans relation nécessaire avec le terrorisme (les auteurs parlent d'infraction „détournée de sa finalité initiale“) et qui ne relèvent de la nouvelle incrimination de l'acte de terrorisme que parce qu'elles sont commises dans un but terroriste?

Ou bien l'incrimination est susceptible de s'appliquer à quelque stade que ce soit de l'activité terroriste, dès qu'une infraction primaire quelconque d'une certaine gravité a été commise, à condition que cette infraction primaire soit, d'après les circonstances de l'espèce, en relation avec un acte inspiré d'une motivation terroriste. Dans une telle approche, les infractions seraient donc considérées selon le contexte dans lequel elles s'insèrent, c'est-à-dire comme des composantes d'une ou de plusieurs opérations en projet. Pour ne pas négliger les conditions d'incrimination objectives posées par le texte, il faudrait pour le moins que la relation existant entre les infractions déjà commises et l'acte final que ces infractions sont destinées à préparer ou à réaliser se matérialise d'une manière ou d'une autre (exemple: découverte de faux papiers, d'armes et/ou d'explosifs et en même temps de documents contenant des renseignements sur des personnes, des immeubles, des biens, permettant d'admettre que ces personnes ou ces biens risquent de devenir la cible d'attentats). Il faudrait donc disposer d'indications tant soit peu concrètes sur la nature des actions projetées.

Il serait cependant également possible de soutenir que l'incrimination n'est constituée, et n'est donc susceptible de s'appliquer, que si l'activité terroriste en est arrivée à un stade tel qu'objectivement les infractions déjà commises en amont font corps avec l'infraction qui constitue le véritable objectif terroriste. Dans une telle optique, il faudrait s'interroger à partir de quel moment on est pour le moins au stade du commencement d'exécution de l'acte de terrorisme: puisque l'article 135-1 comminait des peines criminelles, la tentative est pénalement punissable conformément à l'article 52 du Code pénal.

Le phénomène terroriste s'accommode mal des classifications traditionnelles (actes préparatoires, tentative punissable, infraction consommée). D'où l'importance de tracer des incriminations qui tiennent la route. Il n'est pas sans intérêt de noter que certains considèrent que l'utilité de l'incrimination de l'acte de terrorisme (comme d'ailleurs de l'incrimination du groupe terroriste) ne réside pas tellement dans la répression, dans la mesure où les infractions primaires commises dans un but terroriste sont de toute façon punissables en tant que telles. La fonction essentielle des nouvelles incriminations de terrorisme serait donc éminemment opérationnelle (*Terrorisme et involutions démocratiques*, par Maria Luisa Cesoni, Revue de droit pénal et de criminologie, février 2002, chronique, pages 141 à 153). Aux yeux de ces commentateurs de la décision-cadre du Conseil, les nouvelles incriminations serviraient à justifier l'accroissement des pouvoirs policiers d'enquête, en permettant l'anticipation de l'ouverture des enquêtes par le recours aux activités de type proactif, et en permettant le développement des techniques spéciales d'enquête, d'où un risque pour les libertés individuelles (article précité, page 149).

Dans le cadre des incidences éventuelles des nouvelles incriminations au niveau des recherches et investigations à mener par la police, le Conseil d'Etat renvoie à son avis complémentaire du 30 juin 1998 relatif au projet de loi (4294) devenu par la suite la loi du 11 août 1998 portant, entre autres, introduction de l'incrimination des organisations criminelles: les investigations policières en la matière sont toujours des investigations à finalité judiciaire. Elles seront dès lors menées dans le respect des dispositions du code d'instruction criminelle en ce qui concerne notamment les prérogatives des autorités judiciaires.

Il y aurait lieu d'ajouter que la délimitation matérielle de l'acte de terrorisme, par rapport à tout crime et tout délit d'une certaine gravité, ne saurait en aucun cas fonder une présomption de terrorisme à l'égard de certaines personnes contre lesquelles il existe par ailleurs des indices d'infractions concrètes, mais sans lien nécessaire avec le terrorisme.

Le Conseil d'Etat, tout en saluant expressément le travail accompli d'ores et déjà par les auteurs du projet de loi à l'effet de cerner les différentes incriminations proposées, estime qu'il serait utile et nécessaire que la réflexion concernant les contours exacts des nouvelles incriminations soit approfondie. L'avis des Parquets sur ce problème aurait le cas échéant été utile. Une „nébuleuse“ en matière pénale présente de réels risques d'avatars pour ce qui est du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

S'agissant de la *répression des actes de terrorisme*, le Conseil d'Etat donne à considérer s'il n'y aurait pas lieu de libeller l'alinéa 2 de l'article 135-2 du Code pénal comme suit:

„Ils sont punis de la réclusion à vie si cet acte a entraîné la mort d'une ou de plusieurs personnes.“

Le Conseil d'Etat considère que l'utilisation du terme „involontairement“ est en l'espèce inadéquate: ne peut donc être visé que le fait de causer la mort sans intention de la donner; mais l'infraction de base reste une infraction volontaire, à la différence de l'infraction d'homicide involontaire. Dans la mesure où dans le cadre d'attentats terroristes (qui sont donc des infractions intentionnelles), les auteurs de ces attentats, s'ils ne visent pas expressément à tuer des personnes, prévoient et acceptent néanmoins en règle générale qu'il puisse y avoir mort d'homme, il n'y a pas lieu de faire une distinction dans le texte qui de toute façon reste sans répercussions sur la peine comminée.

Pour ce qui est de la *définition du groupe terroriste* et de l'*incrimination de la participation aux activités* d'un tel groupe, les nouvelles dispositions sont calquées sur les dispositions correspondantes en matière d'organisations criminelles. Le législateur ayant en 1998, lors de l'introduction au Code pénal des articles 324*bis* et 324*ter* largement tenu compte des suggestions du Conseil d'Etat, les nouvelles dispositions ne suscitent pas de plus amples observations. Le Conseil d'Etat retient toutefois que la participation à un groupe terroriste est plus sévèrement punie que la participation à une organisation criminelle (mis à part la répression à l'égard des dirigeants). Les auteurs se prévalent à cet égard des dispositions de l'article 5, paragraphe 3 de la décision-cadre du 13 juin 2002.

La *définition du financement du terrorisme* est reprise de l'article 2 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, en tenant compte de la définition de la notion de „fonds“ figurant à l'article 1er, paragraphe 1er de cette même convention. La définition inclut tant le financement d'actes de terrorisme que de groupes terroristes.

Les auteurs du projet de loi énumèrent, outre les articles 135-1 à 135-4 nouveaux du Code pénal, spécialement l'article 442-1 du Code pénal comme rentrant dans le champ d'application de la définition du financement du terrorisme. Ils se sont ainsi départis de la solution retenue à l'article 135-1 de ne pas définir l'acte de terrorisme par rapport à des infractions primaires déterminées. Le commentaire des articles du projet de loi sous avis fait valoir que la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme fait obligation aux Etats parties d'incriminer le financement des actes qui constituent une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe, parmi lesquels figure la Convention internationale contre la prise d'otages, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979. Cette convention a été approuvée par le législateur luxembourgeois par une loi du 27 février 1991. L'approbation de cette convention n'a pas nécessité d'adaptation du droit interne, dans la mesure où le législateur avait déjà en 1982 introduit au Code pénal un article 442-1 traitant de la prise d'otages. Il n'y a pas lieu, aux yeux du Conseil d'Etat, de renvoyer en l'espèce spécialement à l'article 442-1 du Code pénal. D'un côté, si l'on suit les auteurs du projet de loi dans leur raisonnement, il faudrait s'interroger s'il n'y a pas lieu de renvoyer également de manière spécifique à d'autres dispositions pénales qui ont été adoptées pour tenir compte des engagements assumés par le Luxembourg de par l'approbation d'autres traités élaborés sous l'égide des Nations Unies. D'un autre côté, la Convention internationale contre la prise d'otages vise clairement „à prévenir, réprimer et punir tous les actes de prise d'otages en tant que manifestations du terrorisme international“ (dernier considérant de la Convention). En tant que manifestation du terrorisme, la prise d'otages est englobée dans l'énumération de l'article 135-1 nouveau, qui délimite donc l'acte de terrorisme par rapport à „tout crime“, recouvrant ainsi aussi l'article 442-1 du Code pénal. Finalement, le renvoi particulier à l'article 442-1 se révèle encore inadéquat, dans la mesure où l'article 442-1 recouvre des agissements pénalement répréhensibles autres que ceux visés à l'article 1er de la Convention internationale contre la prise d'otages, et qu'il n'y a pas lieu de considérer tous ces agissements comme constituant *per se* des actes de terrorisme.

Il y a donc lieu de supprimer à l'article 135-5 les termes „et 442-1“. Cette même observation vaut pour l'article 135-6 nouveau. A signaler que cette suppression, dans le nouvel article 135-6, n'empêche pas qu'une personne puisse encourir les sanctions prévues par l'article 442-1 du Code pénal, mais alors en dehors de toute relation avec un acte de terrorisme, si du fait du financement elle peut être considérée comme coauteur ou complice d'une infraction à l'article 442-1 dans les termes des articles 66 et 67 du Code pénal.

Le projet de loi prévoit encore des *exemptions de peines*. Les nouveaux articles 135-7 et 135-8 exigent, le premier, que les infractions aux articles 135-1, 135-2, 135-5 et 135-6, le second, que les actes de terrorisme faisant l'objet du groupe terroriste, n'aient pas encore atteint le stade de la tentative („avant toute tentative d'infractions“, „avant toute tentative d'acte de terrorisme“).

Les exemptions de peines telles que prévues actuellement risquent, aux yeux du Conseil d'Etat, d'être condamnées à rester sans application. Tel sera en tout état de cause et avec une quasi-certitude le cas pour l'exemption de peine prévue au nouvel article 137-7, à propos duquel il y a lieu de faire les observations suivantes:

- si une personne révèle l'existence d'actes destinés à préparer la commission d'un acte de terrorisme au sens de l'article 135-1, se posera inéluctablement la question des contours de cette incrimination dans les termes ci-avant évoqués par le Conseil d'Etat: A quel moment l'incrimination sera-t-elle constituée? A quel moment y a-t-il tentative d'infraction à l'article 135-1?
- si une personne révèle l'existence de sources de financement du terrorisme, des problèmes se posent non seulement en relation avec l'incrimination de l'acte de terrorisme, mais encore par rapport à l'incrimination des actes de financement proprement dits. L'acte de financement est constitué dès que des fonds ont été fournis ou réunis. Or il semble aller de soi que des informations sur les sources du financement du terrorisme ne pourront être fournies qu'une fois ces sources devenues actives.

Ce sera donc tout au plus la réduction de peines prévue au même article 135-7 qui pourra, le cas échéant, entrer en lice. A signaler que la réduction n'est susceptible de jouer qu'à l'encontre de ceux qui encourraient une peine criminelle.

S'agissant de l'exemption de peines prévue à l'article 135-8, le Conseil d'Etat signale le paradoxe qu'il y a à prévoir une exemption de peine en faveur d'une personne „coupable de participation à un groupe terroriste“, à condition que les révélations de cette personne interviennent „avant toute tentative d'actes de terrorisme faisant l'objet du groupe“. On peut d'ailleurs y voir une illustration parfaite de la difficulté qu'il y a de cerner les contours exacts de la nouvelle incrimination, difficultés que le Conseil a déjà évoquées à propos de l'incrimination de l'acte de terrorisme. S'il est vrai que les auteurs du projet de loi reprennent à l'égard du groupe terroriste les dispositions de l'article 326 du Code pénal applicables aux associations de malfaiteurs, toujours semble-t-il au Conseil d'Etat qu'on ne saurait mettre sur un même pied l'association de malfaiteurs et le groupe terroriste (ne fût-ce que de par l'exigence, s'agissant du groupe terroriste, d'une association établie dans le temps). Il n'y a pas lieu, aux yeux du Conseil d'Etat et s'agissant du groupe terroriste, de subordonner l'exemption de peines à la condition de l'absence de toute tentative d'infraction.

Le Conseil d'Etat, compte tenu des observations qui précèdent, et en prenant également exemple sur le législateur français (article 422-1 du Nouveau Code pénal français) propose de libeller les articles 135-7 et 135-8 comme suit (tout en étant conscient que le libellé qu'il propose tente davantage à esquiver qu'à résoudre certains des problèmes ci-dessus esquissés):

„Art. 135-7. Sont exemptés de peines ceux qui, avant toutes poursuites commencées, auront révélé à l'autorité l'existence d'actes destinés à la commission d'infractions aux articles 135-1 et 135-2 ou l'identité des personnes ayant posé ces actes, et auront permis d'éviter la réalisation de ces infractions.

Dans les mêmes cas, les peines de réclusion criminelle sont réduites dans la mesure déterminée par l'article 52 et d'après la graduation y prévue à l'égard de ceux qui, après le commencement des poursuites, auront révélé à l'autorité l'identité des auteurs restés inconnus.

Art. 135-8. Sont exemptés de peines les coupables de participation à un groupe terroriste qui, avant toutes poursuites commencées, et avant toute commission d'un acte de terrorisme en vue de laquelle le groupe a été constitué, auront révélé à l'autorité l'existence de ce groupe et les noms de ses dirigeants, de personnes participant à ses activités ou de personnes contribuant au financement de ce groupe.“

Le Conseil d'Etat signale que dans sa proposition de texte à l'endroit de l'article 135-7, il n'a pas repris le renvoi aux articles 135-5 et 135-6, les actes de financement du terrorisme pouvant, à ses yeux, être considérés comme des „actes destinés à la commission d'infractions aux articles 135-1 et 135-2“.

Le projet de loi opère finalement, dans son article 1er, une *extension de l'infraction de blanchiment*, de l'article 506-1, aux infractions aux articles 135-1 à 135-6 du Code pénal.

En principe, le terrorisme international n'est pas mû par un esprit de lucre (d'où d'ailleurs également la nécessité d'incriminer spécialement le groupe terroriste, qui ne satisfait pas aux conditions d'incrimination de l'organisation criminelle dont le but consiste à obtenir, directement ou indirectement, des avantages patrimoniaux). La nouvelle incrimination aura donc tout au plus vocation exceptionnelle à s'appliquer au blanchiment du produit d'un acte de terrorisme. L'utilité de l'incrimination tient essentiellement au fait que parmi les nouvelles infractions visées figurent également les articles 135-5 et 135-6: du moment que des fonds sont fournis pour être utilisés en vue d'un acte de terrorisme ou dans le cadre d'un groupe terroriste, et même si ces fonds ont une origine licite, ils deviennent, dès qu'ils sortent des mains de celui qui les fournit, sinon le produit, du moins l'objet d'une infraction (en l'espèce d'un acte de financement du terrorisme) et le „traitement“ de ces fonds relève de l'infraction de blanchiment. De ce fait, le mécanisme de détection du blanchiment, tel qu'institué en particulier par la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, est appelé à jouer en cas d'indice d'un blanchiment.

La mise en œuvre du mécanisme de détection, à l'initiative des établissements de crédit, risque de se révéler malaisée, dans la mesure où ce ne sont pas nécessairement des montants importants qui sont en cause: il est à noter que les attentats terroristes du 11 septembre 2001, d'après des estimations du FBI, n'ont nécessité que 250.000 dollars US comme financement (*Islamistischer Terrorismus – Eine Herausforderung für die internationale Staatengemeinschaft*, BKA-Herbsttagung 2001, éditeur Bundeskriminalamt). Le mécanisme de détection jouera donc probablement moins au niveau du financement d'actes de terrorisme déterminés, mais essentiellement au niveau du financement des réseaux terroristes, en vue de démanteler les structures et les assises financières de ces réseaux terroristes. Le Conseil d'Etat n'est pas à même de se prononcer, si les flux financiers en faveur du terrorisme international présentent des caractéristiques telles que les professionnels tenus de collaborer au mécanisme de détection du blanchiment sont à même de détecter des indices d'un blanchiment, ou s'il faut partir de la prémisse que dans la majorité des cas la collaboration des professionnels sera sollicitée par les autorités chargées de l'application des lois, au vu des informations qui peuvent avoir été communiquées à ces autorités par des services étrangers. Il faut en tout cas se rendre à l'évidence que même les autorités chargées de l'application de la loi seront, en la présente matière, souvent réduites au rôle de simples exécutants, agissant sur base d'informations, dont, en raison de la stricte confidentialité requise, les sources ne peuvent pas leur être divulguées et qui de ce fait ne peuvent en règle générale pas être vérifiées.

Article 2

L'article 2 du projet de loi sous avis vise à modifier l'article 7-4 du code d'instruction criminelle, à l'effet de tenir compte des dispositions des articles 7 et 10 de la Convention à approuver, ainsi que de celles de l'article 9 de la décision-cadre. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler.

Article 3

L'article 3 tend à compléter la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne. Il est proposé d'ajouter à ladite loi un nouvel article 31-1 incriminant le financement des actes réprimés par l'actuel article 31. Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu de la nécessité de cette incrimination spécifique. L'article 2, paragraphe 1er, lettre a) de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme fait certes obligation aux Etats parties d'incriminer le financement d'un acte qui constitue une infraction au regard et selon la définition de l'un des traités énumérés en annexe de la convention. Figurent à cette énumération la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, faite à La Haye, le 16 décembre 1970, approuvée par la loi du 22 mars 1978, et la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal, le 23 septembre 1971, approuvée par la loi du 15 février 1982. Même si ces deux conventions ne se réfèrent pas aux actes illicites qu'ils visent en tant qu'ils constitueraient des manifestations du terrorisme international, il reste que ces instruments multilatéraux s'inscrivent dans le cadre juridique général visant à la prévention, la répression et l'élimination du terrorisme sous toutes ses formes et

manifestations, et que la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme tend à compléter les instruments juridiques multilatéraux existants en ce que ces instruments ne traitent pas expressément du financement du terrorisme (voir le préambule de la Convention à approuver, alinéas 5 et 11). L'exposé des motifs abonde d'ailleurs dans le même sens, en ce qu'il retient que „les neuf autres conventions internationales (c'est-à-dire celles énumérées en annexe à la Convention présentement à approuver) se sont limitées à réglementer de manière ponctuelle des actes de terrorisme relevant de domaines spécifiques, tels que p.ex. la capture d'aéronefs ou encore la protection physique de matières nucléaires“ et que la Convention à approuver, qui vise à attaquer et à neutraliser directement le financement du terrorisme, „vient se greffer sur les conventions existantes, en en incriminant le financement des infractions spécifiques y reprises“.

Dans la mesure où les actes incriminés au titre de l'article 31 de la loi modifiée du 31 janvier 1948 sont susceptibles de rentrer dans le champ d'application matériel de l'article 135-1 nouveau, et que le financement de tels actes est dès lors également susceptible d'être incriminé au titre de l'article 135-5 nouveau, il y a lieu de faire abstraction de l'article 3 sous rubrique, une incrimination autonome et spécifique du financement des actes réprimés au titre de l'article 31 de la loi relative à la réglementation de la navigation aérienne, en dehors de toute relation avec le terrorisme, ne s'imposant pas aux yeux du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat signale, pour être complet, que l'article 8 de la Convention à approuver fait également obligation aux Etats Parties d'adopter, conformément aux principes de leur droit interne, les mesures nécessaires à l'identification, à la détection, au gel ou à la saisie de tous fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions visées à l'article 2. Or le mécanisme de détection du blanchiment, qui peut donc porter aussi sur les actes de financement des actes de terrorisme au sens de l'article 135-5 nouveau, ne s'étend pas au financement des actes réprimés au titre de l'article 31 de la loi relative à la réglementation de la navigation aérienne, pour n'être pas visé par l'article 506-1 tel qu'il est proposé de le modifier.

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'article 4 tend à modifier et à compléter la loi du 11 avril 1985 portant approbation de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, ouverte à la signature à Vienne et à New York en date du 3 mars 1980. Cette loi, qui comporte un article unique approuvant ladite Convention, est complétée par trois articles. Le premier de ces nouveaux articles, qui devient l'article 2 de la loi du 11 avril 1985 à modifier, porte incrimination de certains actes en relation avec des matières nucléaires. Il est en deuxième lieu proposé d'incriminer le financement des faits et actes précédemment incriminés. En troisième lieu, des dispositions régissant la compétence internationale des juridictions répressives luxembourgeoises sont introduites.

S'agissant de l'incrimination de certains faits en relation avec des matières nucléaires, le Conseil d'Etat relève que dans son avis du 18 septembre 1984 relatif au projet de loi (2833) devenu par la suite la loi du 11 avril 1985, il avait retenu que „les articles 7 à 12 de la convention obligent les parties contractantes à sanctionner pénalement les infractions et d'appliquer des peines appropriées et proportionnées à leur gravité. Il conviendra donc de compléter le code pénal afin de rendre celui-ci conforme aux obligations assumées par la ratification de la convention“. Le Conseil d'Etat ne s'oppose dès lors pas aux incriminations spécifiques proposées. Il recommande toutefois certaines modifications d'ordre plutôt rédactionnel, qui ont aussi pour but d'éviter le recours à des notions sans signification juridique précise.

Le nouvel article 2, paragraphe 1er de la loi du 11 avril 1985 se lirait dès lors comme suit:

„1. Sont punis de la réclusion de cinq à dix ans ceux qui ont commis intentionnellement un des faits suivants:

- la détention, l'utilisation, la cession, l'altération, l'aliénation ou la dispersion de matières nucléaires, sans y être habilités, et entraînant ou pouvant entraîner la mort ou des blessures graves pour autrui ou des dommages considérables pour les biens;
- *la soustraction frauduleuse, qu'elle soit accompagnée ou non de circonstances aggravantes, de matières nucléaires, de même que le recel de matières nucléaires;*
- le détournement ou toute autre appropriation indue de matières nucléaires;
- *le fait de se faire remettre ou de tenter de se faire remettre des matières nucléaires, par violences ou menaces;*

- la menace, *sous quelque forme que ce soit, qu'elle soit ou non accompagnée d'un ordre ou d'une condition*, d'utiliser des matières nucléaires pour tuer ou blesser grièvement autrui ou causer des dommages considérables aux biens;
- la menace de commettre une soustraction frauduleuse de matières nucléaires afin de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un Etat à faire ou à s'abstenir de faire un acte.“

Les paragraphes 2, 3 et 4 du nouvel article 2 ne suscitent pas d'observations.

Pour les raisons développées plus amplement lors de l'examen de l'article 3 du présent projet de loi, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à une incrimination spécifique du financement des faits répréhensibles dont question ci-dessus dans le contexte de l'approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. Ce nouvel article 3 à ajouter à la loi de 1985 peut en conséquence être supprimé.

Le nouvel article 4, (qui deviendra donc selon le Conseil d'Etat le nouvel article 3), à ajouter à la loi de 1985 ne donne pas lieu à observations.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

L'article final porte approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et ne donne pas lieu à observations.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 novembre 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER