



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 6761

Projet de loi modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies

Date de dépôt : 07-01-2015

Date de l'avis du Conseil d'État : 09-12-2015

Auteur(s) : Monsieur Félix Braz, Ministre de la Justice

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
28-12-2015	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
07-01-2015	Déposé	6761/00	<u>5</u>
13-04-2015	1) Dépêche du Procureur Général d'Etat au Ministre de la Justice (2.4.2015) 2) Avis de la Cour supérieure de justice (19.2.2015) 3) Avis du Juge d'instruction directeur de Luxembourg (26.2.201 [...])	6761/01	<u>22</u>
20-05-2015	Avis du Conseil d'État (19.5.2015)	6761/02	<u>39</u>
28-08-2015	Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg (22.7.2015)	6761/03	<u>48</u>
25-11-2015	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission juridique	6761/04	<u>53</u>
09-12-2015	Rapport de commission(s) : Commission juridique Rapporteur(s) :	6761/06	<u>58</u>
09-12-2015	Avis complémentaire du Conseil d'État (8.12.2015)	6761/05	<u>71</u>
16-12-2015	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°12 Une demande de dispense du second vote a été introduite	6761	<u>74</u>
21-12-2015	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (21-12-2015) Evacué par dispense du second vote (21-12-2015)	6761/07	<u>77</u>
09-12-2015	Commission juridique Procès verbal (08) de la reunion du 9 décembre 2015	08	<u>80</u>
25-11-2015	Commission juridique Procès verbal (05) de la reunion du 25 novembre 2015	05	<u>94</u>
18-11-2015	Commission juridique Procès verbal (04) de la reunion du 18 novembre 2015	04	<u>104</u>
11-11-2015	Commission juridique Procès verbal (03) de la reunion du 11 novembre 2015	03	<u>116</u>
11-03-2015	Commission juridique Procès verbal (17) de la reunion du 11 mars 2015	17	<u>127</u>
04-03-2015	Commission juridique Procès verbal (16) de la reunion du 4 mars 2015	16	<u>137</u>
21-01-2015	Commission juridique Procès verbal (11) de la reunion du 21 janvier 2015	11	<u>150</u>
24-12-2015	Publié au Mémorial A n°250 en page 6156	6761,6886	<u>161</u>

Résumé

N° 6761

Projet de loi modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies

Résumé

Le présent projet de loi a comme objet d'adapter la législation luxembourgeoise aux obligations qui résultent pour les Etats membres des Nations Unies de la Résolution 2178 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 24 septembre 2014 (dénommée ci-après la Résolution 2178), dans la mesure où ces obligations requièrent une modification de la législation répressive au Luxembourg.

La Résolution 2178 représente la réaction de la communauté internationale réunie au sein des Nations Unies au phénomène dit des «*combattants terroristes étrangers*», c'est-à-dire de la menace terroriste qui émane du groupe terroriste dit «*Etat islamique*» qui mène ses opérations terroristes sur le territoire de la Syrie et de l'Irak.

La formulation des «*combattants terroristes étrangers*» est à comprendre en ce sens que ce groupe terroriste poursuit une stratégie terroriste nouvelle et largement différente par rapport à d'autres groupes terroristes en recrutant largement et activement des combattants parmi les populations des pays occidentaux afin

- (i) de les inciter à se rendre sur le théâtre de ses opérations pour y participer aux activités terroristes; et
- (ii) de les renvoyer ensuite dans leurs pays occidentaux d'origine pour y commettre également des activités terroristes.

Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'un *modus operandi* nouveau, il s'agit d'adapter notre législation en ce sens.

Il est important de noter dans ce contexte que les dispositions faisant partie du projet de loi ne représentent que le volet répressif des mesures nationales à prendre pour lutter contre ce nouveau phénomène. Un autre volet à caractère préventif non législatif comportant tout un programme de mesures visant à empêcher la radicalisation au terrorisme et à réintégrer dans la société les personnes qui souhaitent sortir de cette impasse pour s'engager à nouveau sur un chemin de vie normal est parallèlement en cours de préparation.

6761/00

N° 6761

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

**portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la
Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations
Unies et portant modification du Code pénal et du Code
d'instruction criminelle**

* * *

*(Dépôt: le 7.1.2015)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (29.12.2014)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs	4
4) Commentaire des articles	5
5) Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies	9

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre de la Justice est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle.

Château de Berg, le 29 décembre 2014

Le Ministre de la Justice,
Félix BRAZ

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er. Le Code pénal est modifié comme suit:

- 1) A l'article 32-1, la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 2) A l'article 135-3 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 3) A l'article 135-5 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 4) A l'article 135-7 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 5) L'article 135-11 est remplacé comme suit:

„**Art. 135-11.** (1) Constitue un acte de provocation au terrorisme la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, y compris par le biais de réseaux de communications électroniques, avec l'intention d'inciter, directement ou indirectement, à la commission d'une des infractions visées au présent chapitre.

(2) Constitue également un acte de provocation au terrorisme le fait de diffuser le message visé au paragraphe 1 à l'intérieur d'un cercle de personnes dont l'admission est soumise à une ou plusieurs des conditions fixées par une ou plusieurs personnes ou un ou plusieurs dirigeants de ce cercle, y compris les cercles constitués par des moyens de télécommunications.“
- 6) Le libellé actuel de l'article 135-12 devient le paragraphe 1 de cet article, auquel il est ajouté un paragraphe 2 nouveau libellé comme suit:

„(2) Commet également un acte de recrutement au terrorisme toute personne qui, sciemment, se fait recruter pour commettre ou participer à la commission d'une des infractions terroristes visées au présent chapitre.“
- 7) A l'article 135-13, les termes „ou qui tente de donner des instructions“ sont supprimés.
- 8) Le libellé actuel de l'article 135-13 devient le paragraphe 1 de cet article, auquel il est ajouté un paragraphe 2 nouveau libellé comme suit:

„(2) Commet également un acte d'entraînement au terrorisme toute personne qui, sciemment, participe à l'entraînement visé au paragraphe 1 ou qui sollicite ou incite, par quelque moyen que ce soit, d'autres personnes à lui dispenser un tel entraînement.“
- 9) L'article 135-14 est remplacé comme suit:

„**Art. 135-14.** Est punie des peines prévues à l'article 135-18 le fait de préparer la commission d'une des infractions prévues par le présent chapitre, dès lors que la préparation de ladite infraction est caractérisée par:

 - (a) Le fait de détenir, de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des explosifs, des armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses ou de détenir, de rechercher ou de se procurer des renseignements sur d'autres méthodes et techniques spécifiques de nature à contribuer à la préparation ou à la commission d'une infraction terroriste, et
 - (b) au moins l'un des autres faits matériels suivants:
 - (i) Recueillir des renseignements sur des lieux ou des personnes afin de mener une action terroriste dans ces lieux ou contre ces personnes ou exercer une surveillance sur ces lieux ou ces personnes;
 - (ii) S'entraîner au maniement d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses ou d'autres méthodes et techniques spécifiques ou à toute forme de combat ou au pilotage d'aéronefs ou à la conduite de trains ou de navires;
 - (iii) Consulter habituellement un ou plusieurs services de communications électroniques ou fréquenter habituellement des cercles au sens de l'article 135-11 (2), ou détenir des objets ou des documents qui provoquent à la commission d'actes de terrorisme;
 - (iv) Avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupes terroristes.“
- 10) Il est ajouté un article 135-15 nouveau libellé comme suit:

„**Art. 135-15.** Est punie des peines prévues à l'article 135-17 toute personne qui, à partir du territoire luxembourgeois, se rend ou qui s'est préparée à se rendre dans un autre Etat dans le dessein de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à une ou plusieurs des infractions terroristes prévues par le présent chapitre.“

11) Il est ajouté un article 135-16 nouveau libellé comme suit:

„**Art. 135-16.** Est puni des peines prévues à l'article 135-17 tout Luxembourgeois qui:

- (a) quitte le territoire national en violation de l'interdiction de sortie du territoire ordonnée ou prononcée à son égard, ou
- (b) qui se soustrait à l'obligation de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité nationale, ou un de ces documents seulement, aux autorités compétentes.“

12) Il est ajouté un article 135-17 nouveau libellé comme suit:

„**Art. 135-17.** (1) Toute personne qui commet ou qui tente de commettre une des infractions prévues aux articles 135-11 à 135-16 est punie d'un emprisonnement d'un à huit ans et d'une amende de 2.500 à 12.500 euros, ou d'une de ces peines seulement, même si aucune de ces infractions à la réalisation desquelles l'acte incriminé tendait n'a été commise.

(2) En cas de condamnation d'un Luxembourgeois pour une des infractions prévues par les articles 135-12 à 135-15 à une peine autre qu'une peine d'emprisonnement ferme, la juridiction de jugement peut prononcer une interdiction de sortie du territoire national pour une durée maximale d'un an. Lorsqu'une interdiction de sortie du territoire n'a pas été ordonnée auparavant par le juge d'instruction, la personne concernée est tenue de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité au greffe de la juridiction ayant prononcée la peine prévue par le présent paragraphe, en échange du récépissé visé à l'article 112-1 du Code d'instruction criminelle.“

13) A l'article 506-1, point 1), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.

Art. 2. Le Code d'instruction criminelle est modifié comme suit:

- 1) A l'article 5-1, la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 2) A l'article 7-4, la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 3) A l'article 26 (2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 4) A l'article 29 (2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 5) A l'article 48-7 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 6) A l'article 48-17 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 7) A l'article 66-2 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 8) A l'article 66-2 (1), point 11), la référence à l'article 170 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 192-2.
- 9) A l'article 66-3 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 10) A l'article 66-3 (1), point 11), la référence à l'article 170 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 192-2.
- 11) A l'article 67-1 (3), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 12) Il est ajouté au livre premier, titre III, chapitre Ier, une section X-1 nouvelle comportant l'article 112-1 nouveau et libellée comme suit:

„*Section X-1. – De l'interdiction de sortie du territoire en matière de terrorisme*

Art. 112-1. (1) Tout Luxembourgeois faisant l'objet d'une instruction préparatoire pour une des infractions prévues par les articles 135-12 à 135-15 du Code pénal peut faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire national.

(2) L'interdiction de sortie du territoire national est ordonnée par le juge d'instruction et elle emporte, à titre conservatoire, l'invalidation du ou des passeports et de la carte d'identité de la

personne concernée. Sans préjudice de la délivrance d'un récépissé attestant de l'introduction d'une demande en vue de l'octroi d'un passeport ou d'une carte d'identité, toute demande introduite à cette fin est tenue en suspens pendant la durée de validité de l'ordonnance d'interdiction de sortie du territoire et, le cas échéant, jusqu'à l'exécution de la peine d'interdiction de sortie du territoire prévue à l'article 135-17 (2) du Code pénal.

(3) L'ordonnance d'interdiction de sortie du territoire est notifiée par le greffe à la personne concernée et aux ministres ayant respectivement les passeports et les affaires communales dans leurs attributions qui en informent sans délai les autorités et services administratifs compétents. Dès la notification de l'ordonnance, et au plus tard dans les vingt-quatre heures à compter de celle-ci, la personne concernée est tenue de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité au greffe du cabinet d'instruction en échange du récépissé visé au point 7 de l'article 107 qui vaut justification de l'identité.

(4) Le juge d'instruction peut accessoirement ordonner une ou plusieurs des mesures prévues par l'article 107. Pour le surplus, les dispositions des articles 106 à 112 sont applicables, sauf qu'une demande de mainlevée de l'interdiction de sortie du territoire national est irrecevable pendant un délai d'un mois à partir de sa notification à la personne concernée."

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a comme objet d'adapter la législation luxembourgeoise aux obligations qui résultent pour les Etats membres des Nations Unies de la Résolution 2178 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 24 septembre 2014 (ci-après „la Résolution 2178“), dans la mesure où ces obligations requièrent une modification de la législation répressive au Luxembourg.

La Résolution 2178 représente la réaction de la communauté internationale réunie au sein des Nations Unies au phénomène dit „des combattants terroristes étrangers“, c.-à-d. de la nouvelle menace terroriste qui émane du groupe terroriste dit „Etat islamique“ qui mène actuellement ses opérations terroristes sur le territoire de la Syrie et de l'Irak.

Cette formulation à première vue surprenante des „combattants terroristes étrangers“ est à comprendre en ce sens que ce groupe terroriste poursuit une stratégie terroriste nouvelle et largement différente par rapport à d'autres groupes terroristes comme Al-Qaida en recrutant largement et activement parmi les populations des pays occidentaux afin (i) de les inciter à se rendre sur le théâtre de ses opérations pour y participer aux activités terroristes et (ii) de les renvoyer ensuite dans leurs pays occidentaux d'origine pour y commettre également des activités terroristes.

Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'un *modus operandi* nouveau, il s'agit d'adapter notre législation en ce sens.

Les publications des médias luxembourgeois au cours des dernières semaines relatives à des résidents luxembourgeois qui se sont effectivement rendus sur le théâtre des opérations terroristes de „l'Etat islamique“ en Syrie et en Irak ont permis de se convaincre qu'il s'agit en l'occurrence d'une menace tout à fait réelle, face à laquelle une réaction des autorités publiques s'impose pour protéger le pays et la population.

Il est important de noter dans ce contexte que les dispositions faisant partie du projet de loi sous examen ne représentent que le volet répressif des mesures nationales à prendre pour lutter contre ce nouveau phénomène. Un autre volet à caractère préventif non législatif comportant tout un programme de mesures visant à empêcher la radicalisation au terrorisme et à réintégrer dans la société les personnes qui souhaitent sortir de cette impasse pour s'engager à nouveau sur un chemin de vie normal est parallèlement en cours de préparation.

A noter que dans le contexte de ce sujet, une adaptation des lois sur l'immigration et l'asile ne s'impose pas alors que les dispositions légales actuellement en vigueur permettent déjà de refuser ou de révoquer les autorisations afférentes en application notamment des articles 34 et suivants et 61 et suivants de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection, et des articles 104 et suivants de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er du projet de loi

Les points 1) à 4) et 13) de cet article ne font qu'adapter les renvois d'articles de certaines dispositions du Code pénal en raison des modifications proposées par les points 5) à 12) du présent article et ne requièrent de ce chef pas d'autres observations.

Le point 5) de cet article propose de modifier l'article 135-11 du Code pénal tel qu'il y a été introduit par la loi du 26 décembre 2012 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, signée à Varsovie, le 16 mai 2005, et modifiant – le Code pénal; – le Code d'instruction criminelle; – la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne; – la loi modifiée 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; et – la loi modifiée du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine.

Le libellé actuel de l'article 135-11 est repris en tant que paragraphe 1 de cet article tout en supprimant la condition que l'acte de provocation au terrorisme doit créer un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises, alors qu'il s'agit en l'occurrence (i) d'un aspect psychologique très subjectif qui est, par essence, déjà difficile à prouver par le Parquet et qui (ii) doit en plus encore se réaliser dans l'esprit non pas de la personne qui provoque au terrorisme, mais des autres personnes qui sont le cas échéant les destinataires de cette provocation au terrorisme. En pratique, le Parquet devrait donc rechercher un ou plusieurs destinataires de l'acte de provocation au terrorisme et prouver que l'acte de provocation a créé dans l'esprit de cette ou de ces personnes un genre de résolution de commettre une infraction terroriste. Etant donné que cela est quasiment impossible à prouver, il est par conséquent proposé de supprimer cette condition légale.

En outre, il est proposé d'ajouter à ce paragraphe 1 une référence aux réseaux de communications électroniques afin de souligner que cette infraction à la provocation au terrorisme ne peut pas uniquement être commise dans le monde réel mais également dans le monde virtuel de l'Internet. A noter que le terme „public“ signifie dans ce contexte la diffusion d'une provocation au terrorisme faite au public au sens large, c.-à-d. que cette provocation doit être accessible par le simple fait de se trouver dans un lieu public ou de consulter sur Internet un site librement accessible. Dans cet ordre d'idées la formulation „réseaux de communications électroniques“ est à comprendre dans le sens tel qu'il est défini par l'article 2 (h) de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

Par ailleurs, il est proposé d'ajouter à l'article 135-11 ainsi modifié un paragraphe 2 nouveau qui vise à incriminer la provocation au terrorisme également lorsqu'elle est commise dans le cadre d'un cercle de personnes déterminé.

Le paragraphe 1 de cet article prévoit en effet comme condition notamment que l'acte de provocation doit être commis en public, c.-à-d. dans une situation où la provocation est adressée au public, soit oralement dans un lieu librement accessible au public, soit par une quelconque forme de support qui s'adresse au grand public, comme des écrits, affiches ou des journaux, la télévision ou encore l'Internet.

Or, les événements récents en relation avec le groupe terroriste dit „Etat islamique“ ont montré que la provocation au terrorisme se fait de nos jours plutôt dans des cercles plus restreints qui ne sont pas directement et librement accessibles au public, mais où les personnes qui souhaitent y avoir accès doivent avoir rempli une ou plusieurs conditions, comme par exemple suivre une procédure d'admission ou procéder à un enregistrement en fournissant certaines informations.

Le paragraphe 2 proposé vise donc à englober principalement les réunions d'associations et d'autres clubs plus ou moins formels dans des locaux où l'admission est seulement possible aux personnes qui sont membres de ces associations ou de ces clubs, de même que les cercles constitués dans le monde virtuel des télécommunications par des moyens comme des forums de discussions sur Internet, les réseaux sociaux sur Internet, de même que des forums et réseaux sociaux qui fonctionnent par des applications de téléphonie mobile.

Le point 6) de cet article propose d'ajouter à l'article 135-12 du Code pénal un paragraphe 2 nouveau.

A l'heure actuelle, l'article 135-12 incrimine uniquement le fait de recruter une autre personne pour commettre des infractions terroristes; cette disposition se limite donc actuellement au recrutement actif, c.-à-d. ne vise que les personnes qui recrutent d'autres personnes pour le terrorisme.

Or, les événements récents en relation avec le groupe terroriste dit „Etat islamique“ ont montré qu’il est indispensable d’incriminer également le recrutement passif au terrorisme, c.-à-d. le fait pour une personne de se faire recruter au terrorisme. A noter dans ce contexte que le mot „sciemment“ vise à établir que cette nouvelle infraction requiert ce qu’on appelle en droit pénal général un „dol spécial“; pour être punissable, une recrue au terrorisme potentielle doit donc se faire recruter en toute connaissance de cause et avec l’intention de commettre une des infractions terroristes prévues par la loi.

Le point 7) de cet article propose de supprimer à l’article 135-13 certains termes en relation avec la tentative de commettre un acte d’entraînement au terrorisme, alors que l’incrimination de la tentative de toutes les infractions prévues par la section III sous examen sera dorénavant prévue par l’article 135-17 (1) tel qu’il est proposé par le point 12) de l’article 1er du projet de loi sous examen.

Le point 8) de cet article propose d’ajouter à l’article 135-13 du Code pénal un paragraphe 2 nouveau.

A l’heure actuelle, l’article 135-13 n’incrimine que le fait de dispenser un entraînement au terrorisme mais ne dit mot sur les personnes qui, sciemment, participent ou recherchent, d’une manière ou d’une autre, à se faire former pour maîtriser les armes objets ou autres méthodes et techniques visées par cet article pour commettre une infraction terroriste.

Or, les événements récents en relation avec le groupe terroriste dit „Etat islamique“ ont montré qu’il est indispensable d’incriminer non seulement le fait de dispenser un tel entraînement – donc le volet actif de la formation terroriste – mais également le volet passif de la formation au terrorisme, c.-à-d. le fait de participer sciemment à un tel entraînement, voire de solliciter ou d’inciter d’autres personnes à dispenser une telle formation en connaissance de cause qui est destinée à être utilisée à des fins terroristes.

Comme pour le point 6) de l’article 1er sous examen, le mot „sciemment“ vise à établir que cette nouvelle infraction requiert également l’existence d’un „dol spécial“ dans le chef de la personne qui participe ou recherche un entraînement au terrorisme.

Le point 9) de cet article propose d’insérer au Code pénal un article 135-14 nouveau visant à incriminer certaines activités préparatoires en vue de la commission d’une infraction terroriste proprement dite. L’article proposé s’inspire quant à sa logique de l’article 421-2-6 du Code pénal français tel qu’il y a été introduit par la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme.

L’introduction de cet article vise également à tenir compte des événements récents en relation avec le groupe terroriste dit „Etat islamique“ qui encourage ses membres recrutés dans les pays occidentaux à commettre des attentats terroristes dans leurs pays d’origine, soit avant ou après leur retour, voire indépendamment de tout séjour à l’étranger. Or, cette façon de faire est nouvelle par rapport à d’autres groupes terroristes qui ont précédé „l’Etat islamique“, comme Al-Qaida, dont la façon d’opérer repose beaucoup plus sur la préparation des attentats dans des pays tiers où le groupe dispose de bases terroristes.

En ce sens, il est impératif de réagir à ce nouveau mode de préparation et de commission d’infractions terroristes et d’incriminer plus en amont la préparation de ces actes dans les pays occidentaux qui en sont la cible.

Hormis l’intention de vouloir préparer en connaissance de cause la commission d’une infraction terroriste (élément moral de l’infraction), le texte proposé requiert les éléments matériels suivants:

- (a) La personne doit remplir la condition prévue au point (a), c.-à-d. détenir, rechercher, se procurer ou fabriquer des explosifs, des armes à feu ou d’autres armes ou substances nocives ou dangereuses ou encore d’autres méthodes et techniques spécifiques; ce libellé s’inspire tant de l’article 421-2-6 nouveau du Code pénal français que de la formulation de l’article 135-13 actuel du Code pénal luxembourgeois;
- (b) Par ailleurs, au moins un des quatre faits matériels prévus aux points (i) à (iv) du point (b) de cet article doit avoir été accompli:
 - (i) avoir procédé au repérage de la cible potentielle de l’attentat terroriste projeté, que ce soient des lieux ou des personnes, ou
 - (ii) s’entraîner au maniement des armes, explosifs ou autres substances qu’elle s’est procurés, respectivement s’entraîner à toute forme de combat ou au pilotage d’aéronefs ou à la conduite de trains ou de navires, ou

- (iii) consulter habituellement des sites Internet ou fréquenter habituellement des forums de discussion fonctionnant par le biais de moyens de communications électroniques ou des cercles au sens de l'article 135-11 (2) nouveau, ou détenir des objets ou des documents qui incitent à la commission d'actes terroristes, ou
- (iv) la personne doit déjà avoir séjourné dans des régions du monde où des groupes terroristes opèrent, comme actuellement le groupe terroriste dit „Etat islamique“ en Syrie et en Irak.

Comme pour toutes les autres infractions pénales, l'élément moral de cette infraction doit être établi par le Parquet sur base des éléments matériels obtenus grâce à l'enquête pénale. Ainsi, le fait qu'une personne ait déjà séjourné en Syrie ou en Irak – condition matérielle prévue au point (b) (iv) – pour des raisons humanitaires et que cette même personne soit par ailleurs titulaire d'un permis de port d'armes pour tir sportif – condition matérielle prévue au point (a) – ne suffit pas pour la retenir dans les liens de cette nouvelle infraction, si le Parquet n'est pour le reste pas en mesure de présenter des éléments qui permettent de convaincre le tribunal que ces éléments matériels ont été accomplis avec l'intention de se préparer à la commission d'une infraction terroriste.

Le point 10 de cet article propose de prévoir à l'article 135-15 nouveau du Code pénal des sanctions pénales à charge des personnes qui, à partir du territoire luxembourgeois, se rendent ou se sont préparées à se rendre dans un autre Etat, avec l'intention de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à des infractions terroristes.

Cette disposition vise à adresser un des phénomènes constatés en relation avec le mode de fonctionnement du groupe terroriste dit „Etat islamique“, à savoir que ce groupe, comme aucun autre groupe terroriste connu jusqu'à présent, recrute dans une très large mesure des personnes étant des ressortissants ou des résidents de pays occidentaux qui se rendent ensuite dans des régions où opèrent des groupes terroristes, voire qui sont contrôlées par ces groupes, afin d'y commettre des infractions terroristes ou afin de se préparer et se former pour revenir ensuite dans leur pays d'origine pour y commettre des infractions terroristes.

L'article 135-15 nouveau, de même que l'article 135-12 (2) nouveau, devrait ainsi permettre d'empêcher des situations où une personne s'est fait recruter sur le territoire luxembourgeois à des fins terroristes et veut ensuite se rendre sur le théâtre d'opérations terroristes à l'étranger.

A noter que la formulation „se rend ou s'est préparés à se rendre“ vise à permettre l'interception de cette personne par les autorités répressives justement au moment où elle s'apprête à quitter le Luxembourg, mais également lorsqu'elle est encore dans une phase préparatoire de son voyage, donc des semaines voire des mois avant son départ effectif, lorsqu'il y a suffisamment de faits matériels permettant de conclure que cette personne s'est radicalisée pour commettre des infractions terroristes et s'est préparée ensuite pour gagner un autre pays à cette fin.

Le point 11 de cet article propose d'insérer au Code pénal un article 135-16 nouveau visant à prévoir des sanctions pénales pour les personnes qui ne respectent pas les obligations leur imposées soit par le juge d'instruction, soit par la juridiction de jugement, à savoir de remettre leur carte d'identité et/ou leurs passeports et de ne pas quitter le territoire national, telles que ces obligations sont prévues par l'article 112-1 nouveau du Code d'instruction criminelle proposé par l'article 2 point 12) du présent projet de loi et par l'article 135-17 (2) nouveau du Code pénal proposé par l'article 1er point 12) du présent projet de loi.

Le point 12 de cet article prévoit les sanctions pénales auxquelles peuvent être condamnées les personnes qui se sont rendues coupables d'une des infractions prévues par les articles 135-11 à 135-16 du Code pénal.

Le paragraphe 1 de cet article reprend en substance les dispositions de l'article 135-14 actuel, tout en généralisant l'incrimination de la tentative de commettre une de ces infractions.

Le paragraphe 2 de l'article sous examen prévoit encore qu'une interdiction de territoire peut être prononcée à titre de peine par la juridiction de jugement à l'égard d'une personne qui sera condamnée par le même jugement pour une des infractions prévues aux articles 135-12 à 135-15 nouveaux du Code pénal si, d'après l'appréciation de la juridiction de jugement saisie, la ou les infractions commises ne méritent pas d'être sanctionnées par une peine d'emprisonnement ferme. Cette interdiction de sortie du territoire vise ainsi à accorder au tribunal une plus grande marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de déterminer la ou les peines à prononcer après être arrivé à la conclusion que cette personne s'est rendue coupable d'une de ces infractions.

Le texte sous examen propose encore de limiter cette peine – que l’on pourrait qualifier de peine de substitution à une peine d’emprisonnement ferme – à une durée maximale d’un an. Cette durée maximale s’oriente à la peine d’emprisonnement minimale prévue par le paragraphe 1 nouveau de l’article 135-17 tel qu’il est proposé par le projet de loi sous examen, qui est d’un an.

Suivant les éléments de l’espèce, la juridiction de jugement saisie a donc le choix de prononcer soit une interdiction de territoire maximale d’un an soit une peine d’emprisonnement ferme pouvant aller de un à huit ans.

Le point 13) de cet article ne fait qu’adapter un renvoi d’article en raison des modifications proposées par le projet de loi sous examen et ne requiert de ce chef pas d’autres observations.

Ad article 2 du projet de loi

Les points 1) à 7) et les points 9) et 11) de cet article du projet de loi ne font qu’adapter les renvois d’articles de certaines dispositions du Code d’instruction criminelle en raison des modifications proposées par le projet de loi sous examen et ne requièrent de ce chef pas d’autres observations.

Les points 8) et 10) de cet article visent à rectifier une erreur qui s’est glissée aux points 11) des articles 66-2 et 66-3 du Code d’instruction criminelle en ce qu’ils ne renvoient qu’aux articles 162 à 170 du Code pénal, au lieu de renvoyer aux articles 162 à 192-2 de ce Code. Ce faisant, les dispositions en cause ne visent que le faux monnayage des pièces de monnaie mais excluent celui des billets de banque qui représente pourtant le plus grand intérêt en la matière.

Le point 12) de cet article du projet de loi est la disposition la plus importante de l’article sous examen alors qu’il propose d’insérer au Code d’instruction criminelle une section X-1 nouvelle comportant l’article 112-1 nouveau, qui prévoit que le juge d’instruction, saisi pour un ou plusieurs des faits incriminés par les articles 135-12 à 135-15 du Code pénal, peut ordonner à l’égard des personnes concernées une interdiction de sortie du territoire national.

Le paragraphe 1 de ce point précise que cette interdiction de sortie du territoire ne concerne que les ressortissants luxembourgeois alors que, en vertu du droit international public, aucun Etat de droit ne saurait interdire en tant que tel à des non-ressortissants de quitter son territoire.

A noter que la France vient d’introduire un système similaire pour les ressortissants français par le biais de la loi précitée n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, dont l’article 1er insère au Code de la sécurité intérieure un article L. 224-1 nouveau permettant de prononcer une interdiction de sortie du territoire à l’égard de chaque Français tombant dans le champ d’application de cette disposition.

Même si cette nouvelle disposition française et le projet d’article sous examen suivent deux voies différentes alors que le système français prévoit une interdiction à caractère administratif tandis que la disposition sous examen préconise une interdiction à caractère pénal, ils poursuivent tous les deux l’objectif de mettre en œuvre une des obligations prévues par la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies suivant laquelle les Etats doivent prendre les mesures qui s’imposent pour empêcher notamment leurs ressortissants de quitter le territoire national pour commettre des infractions terroristes dans d’autres Etats¹.

En ce qui concerne le caractère pénal de la disposition en projet, il a en effet été jugé plus indiqué d’avoir recours à une procédure pénale plutôt qu’à une procédure administrative alors que les procédures en matière de terrorisme sont de toute façon à caractère pénal et la transmission d’informations pénales dans des affaires sensibles et complexes en cours à des autorités administratives afin que celles-ci puissent prononcer une interdiction de sortie du territoire a paru non appropriée eu égard au droit luxembourgeois.

Le paragraphe 2 de l’article 112-1 nouveau sous examen prévoit que l’interdiction de sortie du territoire est ordonnée par le juge d’instruction et elle emporte, à titre conservatoire, l’invalidation des passeports et de la carte d’identité de la personne concernée ou, le cas échéant, constitue un obstacle à la délivrance d’un de ces documents. A noter que d’après les informations du Ministère des Affaires étrangères et européennes, le terme „passeports“ est à utiliser au pluriel alors qu’il est possible qu’un ressortissant luxembourgeois puisse avoir plusieurs passeports luxembourgeois. Il convient par ailleurs encore de relever que l’usage au pluriel du terme „passeports“ ne saurait viser, dans le contexte du

¹ Voir surtout les paragraphes 4 et 6.a de cette Résolution.

présent projet de loi, le passeport d'un ressortissant luxembourgeois qui lui a été délivré par un autre pays dont cette personne est également un ressortissant.

Ce paragraphe précise encore qu'une éventuelle demande introduite en vue de l'octroi d'un passeport ou d'une carte d'identité est légalement tenue en suspens pendant la durée de l'interdiction de sortie du territoire national.

Aux termes du paragraphe 3 de l'article 112-1 proposé, l'interdiction de sortie du territoire est notifiée par le greffe du cabinet d'instruction tant à la personne concernée qu'aux administrations concernées. La formulation „autorités et services administratifs compétents“ vise à tenir compte du fait que, d'une part, les passeports sont directement dans les attributions du Ministre des Affaires étrangères et européennes et le traitement de la matière est effectué par un service administratif rattaché à ce Ministère tandis que, d'autre part, les cartes d'identité sont de la compétence des communes pour lesquelles le terme „autorité administrative“ semble plus adéquat. Il appartient par conséquent au Ministre ayant les affaires communales dans ses attributions d'informer sans délai les autorités communales compétentes.

Suite à l'ordonnance d'interdiction de sortie du territoire, la personne concernée est obligée de remettre son ou ses passeports et/ou sa carte d'identité au greffe du cabinet d'instruction et reçoit en retour un récépissé valant carte d'identité sur le territoire luxembourgeois tel qu'il est d'ores et déjà prévu par l'article 107 point 7 du Code d'instruction criminelle.

Le paragraphe 4 de l'article sous examen prévoit encore que le juge d'instruction peut, en ordonnant une interdiction de sortie du territoire, ordonner également une ou plusieurs des mesures prévues par les dispositions relatives au contrôle judiciaire qui pourraient s'avérer nécessaires suivant le cas d'espèce. Par ailleurs, ce paragraphe rend également applicables aux interdictions de sortie du territoire les autres dispositions relatives au contrôle judiciaire, sauf qu'une première demande en mainlevée de l'interdiction de sortie du territoire est irrecevable pendant le délai d'un mois après sa notification à la personne concernée. Il a en effet paru opportun de prévoir ce délai dérogatoire afin de permettre aux autorités répressives de prendre les mesures qui s'imposent le cas échéant. Il ne faut en effet pas perdre de vue que les affaires de terrorisme reposent très souvent sur une coopération judiciaire entre les autorités compétentes de divers pays ce qui requiert une certaine coordination avec ces autorités. A titre d'exemple, les autorités compétentes luxembourgeoises devraient pouvoir disposer d'un minimum de temps pour rassembler des informations supplémentaires.

*

RESOLUTION 2178 (2014) DU CONSEIL DE SECURITE DES NATIONS UNIES

**Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 7272e séance,
le 24 septembre 2014**

LE CONSEIL DE SECURITE,

Réaffirmant que le terrorisme, sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, constitue une des menaces les plus graves contre la paix et la sécurité internationales et que tous les actes de terrorisme sont criminels et injustifiables, quels qu'en soient les motivations, le moment et les auteurs, et *demeurant résolu* à contribuer encore à améliorer l'efficacité de l'action d'ensemble menée contre ce fléau à l'échelle mondiale,

Constatant avec préoccupation que la menace terroriste devient plus diffuse à mesure que les attaques, y compris celles motivées par l'intolérance ou l'extrémisme, se multiplient dans plusieurs régions du monde, et *se déclarant résolu* à combattre cette menace,

Considérant qu'il faut éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme et *affirmant* que les Etats Membres sont déterminés à continuer à faire tout leur possible pour régler les conflits et empêcher les groupes terroristes de s'implanter et de créer des sanctuaires, et lutter ainsi plus efficacement contre la menace grandissante que constitue le terrorisme,

Réaffirmant que le terrorisme ne peut et ne saurait être associé à aucune religion, nationalité ou civilisation,

Considérant que la coopération internationale et toutes les mesures prises par les Etats Membres pour prévenir et combattre le terrorisme doivent respecter strictement la Charte des Nations Unies,

Réaffirmant que, conformément à la Charte, il respecte la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Etats,

Réaffirmant que les Etats Membres doivent veiller à ce que les mesures qu'ils prennent pour combattre le terrorisme soient conformes à toutes les obligations que leur fait le droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire, *soulignant* que les mesures antiterroristes efficaces et le respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'état de droit sont complémentaires et se renforcent mutuellement, et que tous sont des éléments essentiels au succès de la lutte contre le terrorisme, *notant* qu'il importe de respecter l'état de droit pour prévenir et combattre efficacement le terrorisme et *notant également* que le fait de se soustraire à ces obligations internationales particulières comme à d'autres, dont celles résultant de la Charte des Nations Unies, est un des facteurs contribuant à une radicalisation accrue et favorise le sentiment d'impunité,

Se déclarant gravement préoccupé par la menace terrible et grandissante que font peser les combattants terroristes étrangers, à savoir des individus qui se rendent dans un Etat autre que leur Etat de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé, et *résolu* à écarter cette menace,

Se disant gravement préoccupé par quiconque cherche à se rendre à l'étranger pour y devenir un combattant terroriste,

Constatant avec inquiétude que les combattants terroristes étrangers contribuent à intensifier les conflits, à les prolonger et à en compliquer singulièrement le règlement, et qu'ils peuvent aussi être une menace considérable pour les Etats dont ils viennent, ceux par lesquels ils transitent et ceux où ils se rendent, ainsi que les Etats qui jouxtent les zones de conflit armé où ils combattent et qui doivent faire face à de sérieux problèmes de sécurité, *notant que* la menace que représentent les combattants terroristes étrangers peut atteindre toutes les régions et tous les Etats Membres, même ceux qui sont éloignés des zones de conflit, et *se disant profondément préoccupé* de voir que les combattants terroristes étrangers mettent leur idéologie extrémiste au service de l'apologie du terrorisme,

Constatant avec préoccupation que des terroristes et des entités terroristes ont construit, entre les Etats d'origine, de transit et de destination, des réseaux internationaux leur permettant de faire circuler des combattants de toutes nationalités et les ressources dont ils ont besoin,

Particulièrement inquiet de constater que des combattants terroristes étrangers sont sélectionnés et recrutés par des entités telles que l'Etat islamique d'Iraq et du Levant, le Front el-Nosra et d'autres cellules, filiales, émanations ou groupes dissidents d'Al-Qaïda figurant sur la Liste établie par le Comité du Conseil de sécurité créé par les résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011), *considérant* que la menace que représentent les combattants terroristes étrangers englobe, entre autres, les personnes qui appuient les actes ou activités d'Al-Qaïda et de ses cellules, filiales, émanations ou groupes dissidents, notamment en recrutant pour leur compte ou en soutenant de toute autre manière les actes et activités de ces entités, et *soulignant* qu'il est urgent de s'attaquer à cette menace précise,

Conscient que, pour faire pièce à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, il faut s'attaquer à l'ensemble des causes du phénomène, ce qui exige notamment d'empêcher la radicalisation pouvant conduire au terrorisme, de juguler le recrutement, d'interdire aux combattants terroristes étrangers de voyager, de bloquer l'aide financière qu'ils reçoivent, de lutter contre l'extrémisme violent qui peut déboucher sur le terrorisme, de combattre l'incitation à la commission d'actes terroristes motivés par l'extrémisme ou l'intolérance, de promouvoir la tolérance politique et religieuse, le développement économique et la cohésion et l'intégration sociales, de faire cesser et de régler les conflits armés, et de faciliter la réintégration et la réinsertion,

Considérant que la force militaire, les mesures visant à faire appliquer la loi et les opérations des services de renseignement ne suffiront pas à elles seules à vaincre le terrorisme, et *soulignant* qu'il est

nécessaire d'éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, comme le veut le premier volet de la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies (A/RES/60/288),

S'inquiétant que les terroristes et leurs partisans utilisent de plus en plus les nouveaux moyens de communication, dont Internet, à des fins de ralliement par la radicalisation, de recrutement, d'incitation à la commission d'actes terroristes et de financement et d'organisation des voyages et des activités des combattants arrivés à destination, et *soulignant* que les Etats Membres doivent agir dans un esprit de coopération pour empêcher les terroristes de tirer parti de la technologie, des moyens de communication et d'autres ressources à des fins d'incitation à la perpétration d'actes de terrorisme, tout en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que les autres obligations édictées par le droit international,

Se félicitant des activités entreprises dans le domaine du renforcement des capacités par les entités des Nations Unies, en particulier celles qui font partie de l'Equipe spéciale de lutte contre le terrorisme, dont l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime et le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme, ainsi que des initiatives de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme dans le but d'offrir une assistance technique, notamment en facilitant les échanges entre prestataires et bénéficiaires de l'aide au renforcement des capacités, en coordination avec les autres organisations internationales, régionales et sous-régionales compétentes, afin de fournir une assistance technique aux Etats Membres qui en font la demande dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie antiterroriste mondiale,

Prenant note des initiatives et activités menées récemment aux niveaux international, régional et sous-régional pour prévenir le terrorisme international et en venir à bout, et *prenant acte* des travaux du Forum mondial de lutte contre le terrorisme, qui a notamment adopté récemment une série complète de bonnes pratiques destinées à lutter contre le phénomène des combattants terroristes étrangers et publié plusieurs autres guides et exemples de bonnes pratiques, en particulier dans les domaines de la lutte contre l'extrémisme violent, de la justice pénale, des prisons, des enlèvements contre rançon, de l'aide aux victimes du terrorisme et de la police de proximité afin d'aider les Etats intéressés à appliquer sur le terrain les orientations générales et le cadre juridique établis par l'Organisation des Nations Unies pour lutter contre le terrorisme, et de compléter le travail des entités spécialisées de l'Organisation,

Saluant l'action menée par INTERPOL pour écarter la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, notamment la facilitation d'échanges d'informations utiles aux services chargés de l'application de la loi du monde entier grâce à son réseau de communication sécurisée, ses bases de données, son système de notices, ses procédures de recensement des documents de voyage et d'identité volés et des faux, ses instances chargées de la lutte contre le terrorisme et son programme relatif aux combattants terroristes étrangers,

Ayant à l'esprit et soulignant la situation des personnes ayant plusieurs nationalités qui se rendent dans des Etats dont elles ont la nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, et *exhortant* les Etats à prendre les mesures qui s'imposent dans le respect des obligations qui leur sont faites par leur droit interne et le droit international, y compris le droit international des droits de l'homme,

Demandant aux Etats de veiller, conformément au droit international et notamment au droit international des droits de l'homme et au droit international des réfugiés, à ce que le statut de réfugié ne soit pas détourné à leur profit par les auteurs, organisateurs ou complices d'actes terroristes, y compris les combattants terroristes étrangers,

Demandant à nouveau à tous les Etats de devenir parties dès que possible aux conventions internationales de lutte contre le terrorisme et à leurs protocoles, qu'ils soient ou non parties à des conventions régionales sur la matière, et de s'acquitter intégralement des obligations découlant des instruments auxquels ils sont parties,

Notant que le terrorisme menace constamment la paix et la sécurité internationales et *affirmant* qu'il faut combattre par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations Unies, les menaces que font peser sur la paix et la sécurité internationales les actes de terrorisme, notamment ceux perpétrés par des combattants étrangers,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Condamne* l'extrémisme violent, qui peut conduire au terrorisme, la violence confessionnelle et la perpétration d'actes de terrorisme par des combattants terroristes étrangers, et *exige* que tous les combattants terroristes étrangers désarment, qu'ils mettent fin à toutes leurs activités terroristes et qu'ils cessent de participer à des conflits armés;
2. *Réaffirme* que tous les Etats doivent empêcher la circulation de terroristes et de groupes terroristes en effectuant des contrôles efficaces aux frontières, en surveillant de près la délivrance de documents d'identité et de voyage, et en prenant des mesures visant à empêcher la falsification de documents d'identité et de voyage, la fabrication de faux et l'utilisation frauduleuse de tels documents, *souligne* à cet égard qu'il importe qu'ils s'attaquent, conformément à leurs obligations internationales pertinentes, à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, et *encourage* les Etats Membres à mettre en place des procédures de contrôle des voyageurs et d'évaluation des risques reposant sur des observations factuelles telles que la collecte et l'analyse de données relatives aux voyages, sans toutefois procéder à un profilage sur base de stéréotypes fondés sur des motifs de discrimination interdits par le droit international;
3. *Prie instamment* les Etats Membres d'intensifier et d'accélérer, conformément au droit interne et international, les échanges d'informations opérationnelles au sujet des activités ou des mouvements de terroristes et de réseaux terroristes, y compris de combattants terroristes étrangers, notamment avec les Etats de résidence ou de nationalité des individus concernés, dans le cadre de mécanismes multilatéraux et bilatéraux, en particulier l'Organisation des Nations Unies;
4. *Demande* aux Etats Membres de coopérer, conformément à leurs obligations, au regard du droit international, à l'action menée pour écarter la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, notamment en prévenant la radicalisation pouvant conduire au terrorisme et le recrutement de combattants terroristes étrangers, y compris des enfants, en empêchant lesdits combattants de franchir leurs frontières, en faisant cesser et en bloquant l'aide financière qui leur est destinée et, s'agissant des combattants terroristes étrangers qui retournent dans leur pays de départ, en élaborant et appliquant des stratégies de poursuites, de réinsertion et de réintégration;
5. *Décide* que les Etats Membres doivent, dans le respect du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire, prévenir et éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendent dans un Etat autre que leur Etat de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, ainsi que le financement des voyages et activités de ces personnes;
6. *Rappelle* que, dans sa résolution 1373 (2001), il a décidé que tous les Etats Membres devaient veiller à ce que toute personne qui participe au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apporte un appui soit traduite en justice, et *décide* que tous les Etats doivent veiller à ce que la qualification des infractions pénales dans leur législation et leur réglementation internes permette, proportionnellement à la gravité de l'infraction, d'engager des poursuites et de réprimer:
 - a) Leurs nationaux qui se rendent ou tentent de se rendre dans un Etat autre que leur Etat de résidence ou de nationalité, et d'autres personnes qui quittent ou tentent de quitter leur territoire pour se rendre dans un Etat autre que leur Etat de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme;
 - b) La fourniture ou la collecte délibérées, par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, par leurs nationaux ou sur leur territoire, de fonds que l'on prévoit d'utiliser ou dont on sait qu'ils seront utilisés pour financer les voyages de personnes qui se rendent dans un Etat autre que leur Etat de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme;

- c) L'organisation délibérée, par leur nationaux ou sur leur territoire, des voyages de personnes qui se rendent dans un Etat autre que leur Etat de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, ou la participation à d'autres activités qui facilitent ces actes, y compris le recrutement;

7. *Se dit fermement résolu* à envisager d'inscrire sur la Liste, en application de la résolution 2161 (2014), les personnes, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida qui financent, arment, organisent et recrutent pour son compte ou qui soutiennent, de toute autre manière, ses actes ou activités, y compris à l'aide des nouvelles technologies de l'information et des communications, comme Internet, les médias sociaux ou tout autre moyen;

8. *Décide* que, sans préjudice de l'entrée ou du transit nécessaires à la conduite d'une procédure judiciaire, y compris à la conduite d'une telle procédure liée à l'arrestation ou à la détention de tout combattant terroriste étranger, les Etats Membres interdiront l'entrée sur leur territoire ou le transit par leur territoire de toute personne pour laquelle l'Etat est en possession d'informations fiables lui donnant des motifs raisonnables de penser que celle-ci cherche à entrer sur le territoire ou à transiter par lui afin de participer aux actes décrits au paragraphe 6, y compris tout acte ou activité indiquant qu'une personne, groupe, entreprise ou entité est associé à Al-Qaida, comme indiqué au paragraphe 2 de la résolution 2161 (2014), étant entendu qu'aucune disposition du présent paragraphe n'oblige un Etat à refuser à ses propres ressortissants ou résidents permanents l'entrée ou le séjour sur son territoire;

9. *Invite* les Etats Membres à exiger des compagnies aériennes opérant sur leur territoire qu'elles communiquent à l'avance aux autorités nationales compétentes des informations sur les passagers afin de détecter le départ de leur territoire, ou la tentative d'entrée sur leur territoire ou de transit par leur territoire, à bord d'appareils civils, de personnes désignées par le Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) („le Comité“), et les *invite également* à signaler au Comité tout départ de leur territoire, ou toute tentative d'entrée sur leur territoire ou de transit par leur territoire, de telles personnes et à communiquer ces informations à l'Etat de résidence ou de nationalité de la personne, selon qu'il conviendra et conformément au droit interne et aux obligations internationales;

10. *Souligne* qu'il convient d'urgence d'appliquer intégralement et immédiatement la présente résolution aux combattants terroristes étrangers, *insiste* sur le fait qu'il faut en particulier l'appliquer d'urgence aux combattants terroristes étrangers associés à l'EIIL, au Front el-Nosra et à toute cellule, filiale ou émanation d'Al-Qaida ou groupe dissident de celui-ci désignés par le Comité, et *se dit prêt* à envisager de désigner, en application de la résolution 2161 (2014), des personnes associées à Al-Qaida qui commettent les actes énoncés au paragraphe 6 ci-dessus;

Coopération internationale

11. *Invite* les Etats Membres à améliorer la coopération internationale, régionale et sous-régionale, dans le cadre d'accords bilatéraux selon qu'il convient, en vue d'empêcher que des combattants terroristes étrangers quittent leur territoire ou s'y rendent, y compris en renforçant l'échange d'informations permettant de repérer les combattants terroristes étrangers, en mettant en commun et en adoptant des pratiques optimales et en comprenant mieux la façon dont s'articulent les voyages des combattants terroristes étrangers, et les *engage* à agir dans un esprit de coopération, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et conformément aux autres obligations qui leur incombent en droit international, lorsqu'ils prennent des mesures visant à empêcher les terroristes de tirer parti de la technologie, des moyens de communication et des ressources pour inciter au soutien à des actes de terrorisme;

12. *Rappelle* que, dans sa résolution 1373 (2001), il a décidé que tous les Etats devaient se prêter mutuellement la plus grande assistance à l'occasion d'enquêtes criminelles ou de poursuites pénales relatives au financement d'actes de terrorisme ou à l'appui de tels actes, y compris l'assistance en vue de l'obtention des éléments de preuve qui seraient en leur possession et qui seraient nécessaires à la procédure, et *souligne* qu'il importe de respecter cette obligation à l'occasion des enquêtes ou poursuites se rapportant à des combattants terroristes étrangers;

13. *Encourage* INTERPOL à redoubler d'efforts s'agissant de la menace que représentent les combattants terroristes étrangers et à recommander ou à mettre en place d'autres ressources, telles que l'extension de l'usage des notices spéciales INTERPOL aux combattants terroristes étrangers, afin d'appuyer et de promouvoir les mesures nationales, régionales et internationales visant à contrôler et empêcher le transit de combattants terroristes étrangers;

14. *Invite* les Etats à aider à renforcer la capacité des Etats d'écarter la menace que représentent les combattants terroristes étrangers, y compris d'empêcher et d'interdire que des combattants terroristes étrangers franchissent les frontières terrestres ou maritimes, en particulier à aider les Etats voisins de zones de conflit armé où des combattants terroristes étrangers se trouvent, et *accueille avec satisfaction* et *encourage* l'assistance bilatérale qu'apportent les Etats Membres au renforcement de ces capacités nationales;

Lutte contre l'extrémisme violent afin d'empêcher le terrorisme

15. *Souligne* que la lutte contre l'extrémisme violent, lequel peut conduire au terrorisme, y compris la lutte contre la radicalisation et la mobilisation de personnes et leur recrutement dans des groupes terroristes et la lutte contre le fait de devenir un combattant terroriste étranger, est essentielle pour contrer la menace pour la paix et la sécurité internationales que représentent les combattants terroristes étrangers, et *demande* aux Etats Membres de redoubler d'efforts pour lutter contre cette forme d'extrémisme violent;

16. *Encourage* les Etats Membres à faire participer les populations locales et les organisations non gouvernementales compétentes à l'élaboration de stratégies de lutte contre le discours extrémiste violent qui peut inciter à la commission d'actes de terrorisme, à faire changer les conditions propices à la propagation de l'extrémisme violent, qui peut conduire au terrorisme, y compris en donnant voix au chapitre aux jeunes, aux familles, aux femmes, aux chefs religieux et culturels et aux responsables de l'éducation, et tous les autres groupes de la société civile concernés, et à adopter des stratégies personnalisées visant à lutter contre l'embrigadement dans cette forme d'extrémisme violent et à promouvoir l'inclusion et la cohésion sociales;

17. *Rappelle* la décision qu'il a prise au paragraphe 14 de sa résolution 2161 (2014) concernant les engins explosifs improvisés et les personnes, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida et *exhorte* les Etats Membres, dans ce contexte, à agir dans un esprit de coopération, dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et conformément aux autres obligations qui leur incombent en droit international, lorsqu'ils prennent des mesures visant à empêcher les terroristes de tirer parti de la technologie, des moyens de communication et des ressources, y compris les moyens audio et vidéo, pour inciter au soutien à des actes de terrorisme;

18. *Invite* les Etats Membres à coopérer et à s'entraider systématiquement dans la lutte contre l'extrémisme violent, lequel peut conduire au terrorisme, notamment dans les domaines du renforcement des capacités, de la coordination des plans et des efforts et de l'échange d'enseignements tirés de l'expérience;

19. *Souligne* à ce sujet l'importance de l'action menée par les Etats Membres pour inciter les personnes et populations locales touchées à mettre au point des moyens non violents de prévention et de règlement des conflits afin de réduire le risque de radicalisation pouvant conduire au terrorisme, et celle des efforts visant à promouvoir des moyens pacifiques de s'opposer à la rhétorique violente à laquelle adhèrent les combattants terroristes étrangers, et *insiste* sur le rôle que l'éducation peut jouer dans la lutte contre la propagande terroriste;

*Participation des Nations Unies à la lutte contre la menace
que représentent les combattants terroristes étrangers*

20. *Note* que les combattants terroristes étrangers et ceux qui financent ou facilitent leurs voyages et leurs activités pourraient être inscrits sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida que tient à jour le Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) pour le fait de concourir à financer, organiser, faciliter, préparer ou exécuter des actes ou activités du réseau Al-Qaida, en asso-

ciation avec celui-ci, sous son nom ou pour son compte, ou le fait de les soutenir, le fait de fournir, vendre ou transférer des armements et matériels connexes à Al-Qaida et le fait de recruter pour le compte du réseau Al-Qaida ou de soutenir, de toute autre manière, des actes ou activités du réseau Al-Qaida ou de toute cellule, filiale ou émanation ou tout groupe dissident de celui-ci, et *invite* les Etats à proposer que soient inscrits sur la Liste ces combattants terroristes et ceux qui facilitent ou financent leurs voyages et activités ultérieures;

21. *Charge* le Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) et l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, agissant en étroite collaboration avec tous les organismes des Nations Unies chargés de la lutte contre le terrorisme, en particulier la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, de s'intéresser tout particulièrement à la menace que représentent les combattants terroristes étrangers qui sont recrutés par l'EIIL, le Front el-Nosra et tous les groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida ou qui s'y joignent;

22. *Encourage* l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions à coordonner l'action qu'elle mène pour suivre et écarter, avec d'autres organismes des Nations Unies chargés de la lutte contre le terrorisme, en particulier l'Equipe spéciale de lutte contre le terrorisme, la menace que représentent les combattants terroristes étrangers;

23. *Prie* l'Equipe d'appui analytique et de surveillance des sanctions, agissant en coopération étroite avec d'autres organismes des Nations Unies chargés de la lutte contre le terrorisme, de faire rapport dans les 180 jours au Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011), et de lui présenter oralement dans les 60 jours, un exposé préliminaire sur la menace que représentent les combattants terroristes étrangers qui sont recrutés par l'EIIL, le Front el-Nosra et tous les groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida, comprenant:

- a) Une évaluation globale de la menace que représentent ces combattants terroristes étrangers, y compris ceux qui les aident, les régions les plus touchées et les tendances de la radicalisation pouvant conduire au terrorisme, la facilitation, le recrutement, la composition démographique et le financement;
- b) Des recommandations quant aux mesures qui peuvent être prises pour mieux écarter la menace que représentent les combattants terroristes étrangers;

24. *Prie* le Comité contre le terrorisme, dans les limites de son mandat et avec le concours de sa direction exécutive, de détecter, dans la capacité qu'ont les Etats Membres d'appliquer ses résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005), les principales insuffisances qui pourraient les empêcher d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers et de recenser les bonnes pratiques mises en œuvre pour appliquer les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) qui permettraient de le faire, et de faciliter l'assistance technique, précisément en favorisant la collaboration entre ceux qui fournissent une aide au renforcement des capacités et ceux qui la reçoivent, surtout ceux des régions les plus touchées, y compris en mettant au point, lorsqu'ils en font la demande, des stratégies globales de lutte contre le terrorisme prévoyant de lutter contre la radicalisation violente et d'endiguer le flot de combattants terroristes étrangers, en rappelant le rôle des autres acteurs concernés comme, par exemple, le Forum mondial de lutte contre le terrorisme;

25. *Souligne* que la menace grandissante que représentent les combattants terroristes étrangers fait partie des problèmes, tendances et faits nouveaux en rapport avec les résolutions 1373 (2001) et 1624 (2005) qu'il a demandé à la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme, au paragraphe 5 de la résolution 2129 (2013), de recenser, et qu'elle mérite donc une attention soutenue du Comité, conformément à son mandat;

26. *Prie* le Comité faisant suite aux résolutions 1267 (1999) et 1989 (2011) et le Comité contre le terrorisme de lui faire rapport sur l'action que chacun entreprendra en application de la présente résolution;

27. *Décide* de rester saisi de la question.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6761/01

N° 6761¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

**portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la
Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations
Unies et portant modification du Code pénal et du Code
d'instruction criminelle**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche du Procureur Général d'Etat au Ministre de la Justice (2.4.2015)	1
2) Avis de la Cour supérieure de justice (19.2.2015)	2
3) Avis du Juge d'instruction directeur de Luxembourg (26.2.2015).....	4
4) Avis du Procureur d'Etat	
– Dépêche du Procureur d'Etat au Procureur Général d'Etat (3.2.2015).....	5
5) Avis du Procureur Général d'Etat (2.4.2015).....	7

*

**DEPECHE DU PROCUREUR GENERAL D'ETAT
AU MINISTRE DE LA JUSTICE**

(2.4.2015)

Monsieur le Ministre,

Le 16 janvier 2015 vous avez fait parvenir au soussigné pour avis le projet de loi repris sous rubrique.

Sur cette demande ont été transmis au Parquet Général:

- l'avis de la Cour supérieure de justice du 19 février 2015;
- l'avis de Monsieur le Juge d'instruction directeur de Luxembourg du 26 février 2015;
- l'avis de Monsieur le Procureur d'Etat à Luxembourg du 3 février 2015.

Ces documents sont joints à la présente de même que l'avis du soussigné de ce jour.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Procureur Général d'Etat,

Robert BIEVER

*

AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE

(19.2.2015)

Par transmis du 16 janvier 2015, Monsieur le Procureur général d'Etat a soumis pour avis à la Cour supérieure de Justice le projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle.

Par la Résolution 2178, adoptée le 24 septembre 2014, le Conseil de sécurité des Nations Unies, considérant qu'il faut éliminer les conditions propices à la propagation du terrorisme, et se déclarant gravement préoccupé par la menace terrible et grandissante que font peser les combattants terroristes étrangers, à savoir des individus qui se rendent dans un Etat autre que leur Etat de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, a décidé que les Etats membres doivent, dans le respect du droit international des droits de l'homme, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire, prévenir et éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à ces combattants terroristes étrangers, ainsi que le financement des voyages et activités de ces personnes. Le Conseil de sécurité a décidé encore que tous les Etats doivent veiller à ce que la qualification des infractions pénales dans leur législation et leur réglementation internes permette, proportionnellement à la gravité de l'infraction, d'engager des poursuites et de réprimer certains faits, dont le fait de se rendre ou de tenter de se rendre dans un Etat autre que l'Etat de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme.

Le projet de loi sous avis se propose en premier lieu d'apporter diverses modifications aux incriminations existantes de la provocation au terrorisme, du recrutement au terrorisme et de l'entraînement au terrorisme (articles 135-11 à 135-13 actuels du Code pénal).

Les adaptations qu'il est proposé d'apporter aux dispositions légales concernant le recrutement et l'entraînement visent à appréhender pénalement également le fait de se laisser recruter tout comme le fait de participer à l'entraînement.

Le projet de loi se propose en deuxième lieu d'incriminer des comportements susceptibles d'être liés aux activités terroristes. Cette nouvelle disposition légale (article 135-14 nouveau) viserait ceux qui, après avoir été recrutés en vue de commettre des activités terroristes, se verraient encouragés à commettre des actes terroristes dans leur Etat de résidence ou de nationalité, soit avant leur départ pour l'étranger, soit après leur retour de l'étranger, soit indépendamment de tout séjour à l'étranger. Le nouveau texte est inspiré de l'article 421-2-6 du Code pénal français, tel que cet article vient d'être modifié par une loi du 13 novembre 2014.

La troisième innovation a trait à l'incrimination pénale du fait de se rendre dans un Etat étranger, ou de s'être préparé pour se rendre dans un autre Etat étranger, dans le dessein d'y commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à une ou plusieurs infractions terroristes. En parallèle doivent être instituées des mesures préventives et répressives (interdiction de sortie du territoire, ordonnée par le juge d'instruction, ou prononcée par la juridiction de jugement). La violation de ces interdictions de sortie du territoire serait pénalement sanctionnée.

La Cour s'interroge sur la nécessité d'introduire ces nouvelles incriminations: celui qui s'est fait recruter, ou qui a participé à des formations ou à des entraînements, ne fait-il pas, sciemment et volontairement, activement partie d'un groupe terroriste, et n'est-il de ce fait pas susceptible de tomber dans le champ d'application de l'incrimination prévue à l'article 135-4 du Code pénal? L'infraction à l'article 135-4 est punissable dans le chef des Luxembourgeois comme des étrangers ayant leur résidence habituelle au Grand-Duché, et encore dans le chef des étrangers trouvés au Luxembourg, alors même que l'infraction a été commise à l'étranger (article 5-1 du Code d'instruction criminelle). De même le fait à incriminer au titre de l'article 135-15 nouveau n'est en somme que la première étape pour la personne concernée de, sciemment et volontairement, faire activement partie d'un groupe terroriste, comportement incriminé au titre de l'article 135-4.

Si néanmoins des incriminations particulières devaient être instituées, la Cour constate que les nouvelles dispositions légales (non seulement l'article 135-14 nouveau, mais également l'article 135-15 nouveau) vont dans le sens d'un déphasage avec les règles de droit commun régissant tant la participation criminelle que la tentative punissable.

S'agissant de l'incrimination du recrutement passif ou encore de l'incrimination de la participation à un entraînement, la Cour constate que l'incrimination de ces faits a lieu en quelque sorte par „emprunt de criminalité“ (les textes prévoient ainsi que constitue également un acte de recrutement au terrorisme, ou encore que constitue également un acte d'entraînement au terrorisme), ce qui n'est pas sans susciter certaines interrogations pour ce qui est des éléments constitutifs requis pour que l'incrimination soit constituée. Faut-il par exemple que le recrutement passif ait été précédé d'actes de recrutement actif?

La Cour de constater encore que les nouvelles incriminations sont de nature à rendre floues les frontières traditionnelles entre travail de police et travail des services de renseignement, dans la mesure où les nouvelles incriminations se situent de plus en plus en amont de la commission effective d'actes terroristes.

Finalement, les nouveaux comportements à sanctionner pénalement semblent partir de la prémisse, du moins en règle générale, que les auteurs ont atteint l'âge de la majorité pénale. Quid des jeunes, n'ayant pas encore atteint l'âge de 18 ans accomplis, qui se laissent recruter ou entraîner?

S'agissant de l'interdiction de sortie du territoire, la Cour se demande si cette mesure n'est pas d'ores et déjà possible au titre du système actuel du contrôle judiciaire. Selon le texte proposé, une telle interdiction de sortie du territoire national ne peut être ordonnée par le juge d'instruction que contre les Luxembourgeois contre lesquels une instruction judiciaire est ouverte pour une des infractions prévues aux articles 135-12 à 135-15, c'est-à-dire pour une infraction faisant encourir une peine d'emprisonnement dont le maximum est de huit ans. Le juge d'instruction pourrait dès lors décerner contre cette personne aussi un mandat de dépôt. Comme les textes actuellement en vigueur (articles 106 et suivants du Code d'instruction criminelle) permettent au juge d'instruction de placer la personne inculpée sous contrôle judiciaire, avec notamment l'obligation de ne pas sortir des limites territoriales déterminées par le juge d'instruction (article 107, point 1), et ce sans distinction de nationalité, la Cour s'interroge si le système actuel du contrôle judiciaire n'est pas au moins aussi apte, sinon même plus, pour satisfaire aux soucis à la base du projet de loi. Si l'inculpé ne se tient pas à cette condition, un mandat d'arrêt ou de dépôt pourra être décerné, ce qui semble tout aussi efficace que la sanction pénale dont le projet de loi entend assortir la violation de l'interdiction de sortie du territoire national: par hypothèse celui qui a violé une interdiction de sortie du territoire national, ne se trouve plus sur le territoire national, et ne pourra être utilement traduit en justice pour être sanctionné pénalement qu'après son retour, la sanction pénale à prononcer ne pouvant être exécutée qu'après expiration des délais des voies de recours.

La Cour s'interroge également sur l'opportunité de prévoir pour la juridiction de jugement, la possibilité de prononcer une interdiction de sortie du territoire. Puisqu'il s'agit d'une mesure restrictive de la liberté individuelle, une telle mesure, prononcée par les juridictions de jugement, prend les allures d'une peine (même si elle est moins contraignante qu'une peine privative de liberté). Il faudrait donc la mentionner parmi les peines (correctionnelles, article 14) que, seules, les juridictions de jugement peuvent appliquer. La question d'une éventuelle discrimination risque également de se poser, alors qu'il pourrait être soutenu que les prévenus luxembourgeois pourront plus facilement bénéficier d'une peine autre qu'une peine d'emprisonnement ferme à raison de la possibilité offerte à la juridiction de jugement de prononcer une interdiction de sortie du territoire.

Dans la foulée de ces observations, il y aurait également lieu de faire abstraction de la modification à l'endroit du Code d'instruction criminelle.

*

AVIS DU JUGE D'INSTRUCTION DIRECTEUR DE LUXEMBOURG

(26.2.2015)

Il résulte de l'exposé des motifs du projet sous examen que son objet consiste à adapter la législation luxembourgeoise aux obligations qui résultent pour les Etats membres des Nations Unies de la Résolution 2178 adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies le 24 septembre 2014 dans la mesure où ces obligations rendent nécessaires une modification de la législation répressive au Luxembourg.

La communauté internationale réunie au sein des Nations Unies est confrontée à un nouveau phénomène dit des combattants terroristes étrangers. Il faut donc adapter la législation pénale en vigueur au Luxembourg en tenant compte de tous les comportements qui sont susceptibles de constituer des actes de commissions, d'organisations, de préparations, de participations à une ou plusieurs infractions liées à des activités terroristes.

L'opportunité donc de cette démarche ne pose pas de problèmes, il s'agit donc d'analyser si les dispositions pénales figurant dans le projet de loi peuvent soulever des questions de cohérences.

L'article 1 du projet de loi sous examen n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

L'article 2 du projet de loi sous examen mérite toutefois certaines observations.

Sous les points 7, 8, 9 et 10 le projet de loi propose de remplacer la référence à l'article 135-13 du Code pénal par l'article 135-16 du même Code pour ce qui est du point 7. Au point 8 la référence à l'article 170 du Code pénal serait à remplacer par celle de l'article 192-2 du même Code. Il en est de même pour les points 9 et 10 du projet de loi sous examen.

En ce qui concerne les articles 66-2 et 66-3 du Code d'instruction criminelle, il conviendrait d'enlever une fois pour toutes dans le texte légal le terme d'inculpé qui est à l'origine de graves problèmes de mise en oeuvre de la mesure concernée. Il faudrait le remplacer par la formule „personne visée par l'instruction préparatoire“ ce qui permettrait d'appliquer un moyen de recherche efficace avant que la personne visée n'ait connaissance de la procédure par son interrogatoire et son inculpation consécutive. L'avantage serait aussi de disposer avant l'inculpation de la personne visée d'un dossier mieux ficelé prenant en compte également des éléments importants tels que les comptes bancaires.

Il conviendrait de préciser ici qu'en effet à l'heure actuelle les juges d'instruction reçoivent des demandes d'entraides judiciaires des Etats membres de l'Union Européenne qui sollicitent plus particulièrement sur base du protocole du 16 octobre 2001 à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale du 29 mai 2000 des perquisitions toutes banques à un stade de la procédure où la personne visée n'a pas encore fait l'objet d'un interrogatoire et d'une inculpation. Les juges d'instruction réservent, à condition qu'un lien avec le Luxembourg puisse être établi, dans la demande d'entraide judiciaire une suite favorable à ces demandes. Il s'ensuit que dans cette matière nous avons deux régimes différents, une procédure nationale qui exige une inculpation avant de pouvoir procéder à une perquisition toutes banques, et une procédure internationale moins stricte dont l'une des conditions est que la personne soit visée par une enquête judiciaire indépendamment de toute inculpation.

Il conviendrait aussi de procéder dans les articles 66-2 et 66-3 au remplacement de la liste actuelle, inadaptée pour les besoins auxquelles elle doit répondre et trop réductrice quant aux infractions pour lesquelles la perquisition toutes banques peut s'appliquer. Il faudrait s'inspirer pour ce qui concerne cette liste par celle qui est prévue d'être insérée à l'article 67-1 du Code d'instruction criminelle (projet de loi 6763 portant modification et de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques).

Sous le point 12 il est prévu d'ajouter au livre Ier, Titre III, Chapitre I, une section X-1 nouveau comportant l'article 112-1 nouveau et libellé comme suit dans son paragraphe I, tout luxembourgeois faisant l'objet d'une instruction préparatoire pour une des infractions prévues par les articles 135-12 à 135-15 du Code pénal peuvent faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire national.

Il convient de remarquer que cet article pose la condition de la nationalité luxembourgeoise pour ce qui est de la mise en oeuvre de cette mesure. Ce moyen consistant à interdire la sortie du territoire national peut aussi intervenir à un moment précoce de l'enquête et n'exige pas une inculpation préalable de la personne visée. Il s'agit donc d'un régime dérogatoire par rapport au régime général du contrôle judiciaire.

Force est de constater que l'article 107 de la section X du Code d'instruction criminelle relative au contrôle judiciaire exige la condition de l'inculpation et ne soumet pas l'interdiction de quitter le territoire national à la condition de la nationalité luxembourgeoise. Ce texte légal a fait ces preuves et n'a pas soulevé de problèmes majeurs dans son application.

Se pose donc la question de l'opportunité d'introduire un article supplémentaire concernant la mesure de contrôle judiciaire pour des infractions liées à des activités terroristes.

Le juge d'instruction directeur,
Ernest NILLES

*

AVIS DU PROCUREUR D'ETAT

DEPECHE DU PROCUREUR D'ETAT AU PROCUREUR GENERAL D'ETAT

(3.2.2015)

Monsieur le Procureur Général d'Etat,

Comme suite à votre demande du 16 janvier 2015, je me permets de vous soumettre l'avis du Parquet de Luxembourg sur le projet de loi visé.

Le texte en projet entend mettre la législation pénale luxembourgeoise en adéquation avec les mesures répressives que l'ONU oblige ses Etats Membres à instaurer en vue de renforcer la lutte contre le terrorisme en ce qui concerne ses aspects accessoires – paragr. 5, 6 et 8 de la Résolution 2178(2014). L'idée est d'intervenir bien en amont des actes terroristes et de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens, en incriminant des agissements de nature préparatoire; le projet de loi entend ainsi compléter l'arsenal légal instauré par la loi du 26 décembre 2012 concernant les infractions liées aux activités terroristes – articles 135-11 à 135-14 CP.

L'opportunité de la démarche n'est donc pas à discuter; il s'agit d'apprécier si les dispositions pénales complémentaires arrêtées par le Projet de loi ne soulèvent pas de questions de cohérence?

Ad article 1 – PL 6761

Concernant l'article 135-14, il convient de rectifier la référence aux peines prévues par l'article 135-18, par celle à l'article 135-17, le projet ne comportant pas d'article 135-18.

Concernant l'article 135-15 et pour englober dans l'incrimination des voyages entrepris à des fins terroristes, celui qui sans partir lui-même, s'occupe seulement de l'organisation du voyage, il semble indiqué de compléter le texte par une hypothèse d'infraction complémentaire dans les termes suivants: „Celui qui en connaissance du dessein terroriste, organise le voyage visé par la disposition qui précède, ou participe à son organisation, est passible des mêmes peines.“, quoique les dispositions sur les co-auteurs ou complices d'une infraction puissent être considérées comme suffisantes pour la poursuite.

Concernant l'interdiction de sortie du territoire national prévue par l'article 135-17, paragraphe (2), se pose la question s'il ne convient pas de la prévoir de manière générale et également pour le cas où la juridiction de jugement prononce une peine d'emprisonnement ferme, l'interdiction ne devenant exécutoire dans cette hypothèse qu'au moment de la libération de la personne condamnée. Le texte serait alors à modifier en faisant abstraction dans la première phrase du paragraphe (2), après le chiffre 135-15, des termes „à une peine autre qu'une peine d'emprisonnement ferme“ et en ajoutant à la fin du paragraphe la phrase: „En cas de peine privative de liberté ferme, l'interdiction de sortie du territoire national ne produira ses effets qu'après l'exécution totale ou partielle de cette peine.“

Les autres dispositions en projet ne soulèvent pas d'observations particulières.

Ad article 2 – PL 6761

Dans le cadre de la modification des articles 66-2 et 66-3 CIC (points 8) et 10) de l'article du PL remplacement au point 11) de la liste d'infractions de l'article 170 CP par l'article 192-2 CP), il faut profiter de l'occasion pour remplacer la liste actuelle, inadéquate pour les besoins auxquels elle doit

répondre, en ce qu'elle est trop réductrice quant aux infractions pour l'instruction desquelles la mesure de l'injonction „toutes banques“ peut s'appliquer, par celle qu'il est prévu d'insérer à l'article 67-1 CIC par le Projet de loi 6763 portant modification de cette disposition de procédure pénale (retraçage et localisation de télécommunications) et de la loi modifiée du 30 mai 2005 (protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications). Dans le même contexte il conviendrait de faire abstraction dans le texte des articles 66-2 et 66-3 CIC du terme „inculpé“ qui cause des problèmes de mise en oeuvre utile de la mesure, et de le remplacer par la formule „personne visée par la procédure d'instruction“, ce qui permettrait d'appliquer le moyen de recherche avant que la personne suspecte n'ait connaissance de la procédure par son interrogatoire et son inculpation conséquente.

La question se pose s'il ne faut – pas prévoir des dispositions de compétence internationale – art. 5 – 7 CIC. Les dispositions existantes en matière de compétence pour agir contre des ressortissants luxembourgeois ayant commis des infractions de la nature de celle visée par les textes en projet à l'étranger s'appliquent; la nécessité de pouvoir poursuivre au Luxembourg des ressortissants d'autres nationalités pour des infractions commises à l'étranger ne s'impose pas; de toute manière, dans le contexte européen le mandat d'arrêt européen est d'application et impose la remise de ressortissants nationaux aux fins de poursuite.

Néanmoins en considération de la teneur actuelle de l'article 5-1 CIC¹, il est indiqué de remplacer dans la référence aux articles 135-11 à 135-13, ce dernier par l'article 135-14 qui incrimine de nouveaux agissements concrets. L'insertion des articles 135-15 et 135-16 nouvellement créés n'est pas utile, alors qu'ils visent des infractions essentiellement rattachées au territoire luxembourgeois.

Les autres dispositions en projet ne soulèvent pas d'observations particulières.

Profond respect.

Le Procureur d'Etat,
Jean-Paul FRISING

*

¹ **Art. 5-1.** (L. 16 juillet 2011) Tout Luxembourgeois, toute personne qui a sa résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg, de même que l'étranger trouvé au Grand-Duché de Luxembourg, qui aura commis à l'étranger une des infractions prévues aux articles 112-1, 135-1 à 135-6, 135-9 et 135-11 à 135-13, 163, 169, 170, 177, 178, 185, 187-1, 192-1, 192-2, 198, 199, 199bis, 245 à 252, 310, 310-1, et 368 à 384 du Code pénal, pourra être poursuivi et jugé au Grand-Duché, bien que le fait ne soit pas puni par la législation du pays où il a été commis et que l'autorité luxembourgeoise n'ait pas reçu soit une plainte de la partie offensée, soit une dénonciation de l'autorité du pays où l'infraction a été commise. (L. 26 décembre 2012).

AVIS DU PROCUREUR GENERAL D'ETAT

(2.4.2015)

Le projet de loi tend à renforcer les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Il complète ainsi pour la quatrième fois en 12 ans les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme prévues au code pénal. Le texte comporte plusieurs évolutions juridiques majeures et confirme le caractère dérogatoire du droit pénal en matière de terrorisme.

Il existe en effet une différence fondamentale entre les modifications législatives introduites par les lois des 12 août 2003, 27 octobre 2010 et 26 décembre 2012 de celles qui sont prévues au projet de loi sous avis.

Les dispositions en vigueur en matière de terrorisme étaient, du point de vue des principes du droit pénal tout à fait classiques: quelqu'un était punissable étant donné qu'il avait commis ou participé, sous une forme ou une autre, à un acte de terrorisme ou encore tenté de ce faire.

Les dispositions proposées dans le projet de loi sous avis ont une autre portée, un autre sens, en ce qu'elles ont, du moins principalement, pour l'objet d'incriminer préventivement certains faits desquels on peut déduire (ou plutôt entend déduire) que son auteur a (le cas échéant) l'intention de commettre des attentats ou encore d'être mêlé à des actes terroristes ou de terroristes.

Ainsi que la lutte antiterroriste donne un tournant préventif à la justice pénale.

Il s'agit de l'émergence d'un nouveau modèle en droit pénal en tant que tel où l'action préventive devient centrale.

Il convient de noter que non seulement la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies va dans cette direction, mais également la législation récente des pays avoisinants.

Il est exact que le terrorisme en tant que tel n'est pas un phénomène nouveau, les exemples étant légion où des personnes ont d'abord été considérées comme „terroristes“ pour ensuite être plus ou moins reconnues comme faisant partie de „mouvements de libération“, puis comme membres de gouvernements légitimes, reconnus par la communauté internationale.

Ce qui est par contre nouveau c'est qu'on ne se trouve actuellement plus en présence d'un terrorisme „séparatiste“, le nouveau terrorisme n'exprimant pas de revendication explicite au sens classique, il se ressent par ses conséquences dans notre être, notre chair, d'où sa dimension catastrophique: c'est un événement qui peut survenir à tout moment. A cause de son imprévisibilité et du traumatisme collectif qu'il cause, l'attentat terroriste mondialisé est assimilé à une catastrophe naturelle.

Il est dès lors traité non comme un défi politique mais plutôt comme un risque contre lequel on ne peut pas agir politiquement mais contre lequel il y a lieu de se prémunir. On se limite à en limiter les effets comme on le fait pour toute catastrophe naturelle.

Ce qui rend encore beaucoup plus compliqué la tâche de combattre les „terroristes modernes“ est qu'ils ne montrent aucun signe de rébellion, de se faire oublier; contrairement aux dissidents, ils n'exposent pas publiquement leur désaccord. On a voulu circonscrire le jihadisme à un phénomène religieux ou culturel propre aux jeunes Arabes de banlieue, mais en réalité ce sont dans la plupart des cas les convertis, fort nombreux dans les attentats, ce qui achève de brouiller les pistes. Leur profil n'a rien de déterminé: d'un niveau d'éducation plutôt élevé, les terroristes ne se recrutent pas parmi les plus pauvres. Il n'existe pas non plus de corrélation notable avec une inadaptation sociale. Le terrorisme peut aussi bien manifester un déficit d'intégration qu'à l'inverse, une réaction violente contre la crainte d'assimilation.

N'est-il pas frappant que la différence entre espace privé et espace public s'estompe? Un des meilleurs exemples de ce retournement de sens est le rôle que joue la prison dans le développement du terrorisme. Ce lieu d'exécution de la peine, ce lieu qui „célèbre“ en quelque sorte la puissance du souverain sur les incarcérés, le lieu de redressement, de contrôle maximum est devenu une sorte d'université non plus du crime mais de la radicalisation religieuse, l'endroit où germent les pires violences contre l'Etat. N'est-ce pas un paradoxe que le lieu le plus maîtrisé devient le plus immaîtrisable?

Les „terroristes modernes“ révèlent par ailleurs une parfaite disparité: il y en a qui font de la politique, qui sont préoccupés plus ou moins de religion, de salut individuel, ou encore de racisme. D'autres veulent protéger l'intégrité de leur territoire, leur intégrité morale et s'opposent à ce que nous considérons comme la modernité et contestent plus que violemment l'universalité des droits de l'homme,

cette dernière considération étant plus grave, la plus préoccupante, et qui soulève le plus de questions.

Si, traditionnellement, on définissait la guerre comme une action réciproque, il n'y a plus ici de réciprocité. D'où la difficulté de voir la fin de l'épilogue des mouvements terroristes actuels: il n'y a pas d'interlocuteur.

Un autre fait est que le terrorisme s'est mondialisé: son action n'a plus pour référence un territoire national, voire régional, mais le monde entier. Voilà pourquoi on a pu parler de terrorisme déterritorialisé. Aussi les frontières ne sont plus entre les territoires mais entre des gens qui bougent sans cesse. Elle se trouve, le cas échéant, entre voisins, qui peuvent se soupçonner réciproquement.

Il n'y a plus que des frontières invisibles entre les pays.

Il suit de ces considérations générales un **aspect général** qui intrigue tous les observateurs consistant dans la relative facilité avec laquelle les opinions publiques démocratiques acceptent des restrictions de leurs libertés au nom de la lutte antiterroriste. L'idéologie sécuritaire ne pourrait prospérer en effet si elle n'était soutenue par une grande demande de protection.

Il paraît donc que lorsque le danger est perçu comme suffisamment imminent, les citoyens se sentent si menacés que leur craintes contre les restrictions contre les libertés publiques s'estompent.

C'est ainsi que la Justice prend un tournant préventif.

L'idée de la protection contre une dangerosité intrinsèque, qui se retrouve sous des formes diverses dans la figure du suspect comme dans celle du pédophile, supplante celle de rétribution morale d'un acte passé ainsi que celle d'éducation des déviants. Le seul objectif à court terme est la *neutralisation*. Ces mesures ne poursuivent une finalité ni rétributive, ni vengeresse, ni éducative, ni même éliminatrice (du moins pas en ce qui concerne les terroristes). Même si les mesures envisagées sont à l'évidence coercitives, leur but n'est ni de faire souffrir, ni de rééduquer, ni de mettre en scène une réprobation publique pour rappeler un interdit, ni de rétribuer une faute morale: la finalité est d'ordre préventif. C'est de la police préventive.

La législation antiterroriste britannique est peut-être la plus symptomatique à ce sujet en consacrant une nouvelle figure du suspect, lequel est intrinsèquement, dangereux, se réduisant à sa dangerosité et devient ainsi „une figure limite pour le droit“.

Les nouveaux dispositifs antiterroristes se caractérisent par deux traits qui nous ramènent à la situation en cas de catastrophe naturelle: contrôle et prévention.

Ce modèle du contrôle est tellement puissant qu'il redéfinit l'intervention du juge: ce dernier statue en temps réel et doit moins pondérer des droits qu'évaluer la réalité du danger (on est loin du tiers devant arbitrer au terme d'une argumentation judiciaire!).

Ce qui caractérise la prévention, c'est le contrôle qui n'a d'autre but que d'empêcher la survenue de l'événement. Toute perspective d'amélioration des conditions de vie, de transformation de l'individu est abandonnée.

Aussi la question de l'efficacité des mesures visées dans la lutte contre le terrorisme est-elle mise en doute dans les milieux scientifiques.

Il est exact, et il convient de le rappeler, que le projet de loi sous examen est fort modéré par rapport à des législations de pays de l'Union Européenne ou d'autres pays qui ont des régimes politiques parfaitement démocratiques.

En raison des événements particulièrement dramatiques de ces derniers mois le soussigné comprend parfaitement l'objet du projet: Un défaut de réaction au plan législatif ne serait-il pas perçu comme un aveu de l'impuissance de l'Etat souverain?

Ceci étant on peut mettre en doute que les dispositions du projet de loi soient une panacée contre le terrorisme.

Il y a lieu de se montrer à la fois capable de combattre les terroristes et de lutter contre les causes¹.

Le tournant préventif du droit pénal – même s'il est encore limité – met mal à l'aise, il faut bien l'avouer, un juriste „classique“ et ceci parce que si on tient le raisonnement jusqu'au bout, des valeurs aussi essentielles que la présomption d'innocence, l'exigence d'une preuve suffisante (et donc au moins

¹ Il est essentiel que les autorités publiques adoptent des politiques de déradicalisation cohérentes, même s'il s'agit de travaux complexes et de longue haleine.

d'actes préparatoires à une infraction) le droit à un procès équitable, la publicité des débats, transparence et légalité des preuves sans parler de la motivation de décisions et de tout droit de faire appel, risquent d'être mises à mal.

Ce malaise ne résulte d'ailleurs pas seulement de la tendance des législateurs en matière de terrorisme mais risque de devenir une règle de plus en plus générale. On considère que les politiques publiques ont accordé trop d'importance aux droits des délinquants (ce qui est pour le moins discutable) et pas assez aux victimes et partant de l'idée fixe que les institutions aussi bien judiciaires que réadaptatives n'ont pas réussi, par des méthodes pénales éducatives et cliniques, à protéger la société de ces risques on tend, bien à tort à redéfinir la justice en lui demandant non seulement les effets de la peine sur les délinquants, mais qu'elle doit se soucier également des êtres innocents qui seront les prochaines victimes des récidivistes. On parle en l'espèce d'une „recomposition du droit pénal“².

Ainsi la justice passe insensiblement du passé au futur: le contrôle regarde vers l'avenir alors que la peine classique est tournée vers le passé.

Dans ce cadre on peut imposer toutes sortes d'obligations à l'égard d'un individu pouvant être raisonnablement suspecté d'être en lien avec une organisation terroriste³. La législation britannique est à cet égard considérée la plus „développée“, „cohérente“ alors qu'elle est inadmissible pour d'autres.

C'est en réalité une manière subtile d'associer le suspect au contrôle de lui-même. Le non-respect d'une de ces mesures peut être sanctionné d'une peine de prison.

Ces mesures ne sont pas très éloignées d'une forme d'arrestation domiciliaire, c'est-à-dire d'un emprisonnement chez soi. La frontière entre la privation et la restriction de liberté devient de plus en plus brouillée.

Il suffit de *suspecter* un individu. Les mots ont ici une grande importance: la loi ne demande pas aux autorités de **croire** que l'individu est lié au terrorisme, et encore moins d'**en être convaincu** mais **simplement de le suspecter**.

*

Une première conséquence directe qui découle des considérations qui précèdent est qu'on ne peut en l'occurrence plus guère faire de distinction quant à la finalité du travail des services de Police qui est essentiellement judiciaire et d'autres services tel notamment le Service de Renseignement de l'Etat.

Il y aura pour ainsi dire une collaboration institutionnelle entre la Police et le SRE, bien que non seulement la finalité mais encore la manière de travailler des deux corps soit fondamentalement différente.

2 En matière de pédophilie on constate le même phénomène. Ainsi le jour de la rédaction du présent avis un enseignant a été déclaré coupable d'avoir commis des abus sexuels graves sur des enfants. Comme il avait été condamné antérieurement à une peine d'emprisonnement de 6 mois assortie du sursis du chef de pédopornographie, il y a en France une unanimité pour dénoncer un dysfonctionnement des pouvoirs publics: Comment peut-on laisser quelqu'un qui a été condamné du chef de pédopornographie en contact avec des enfants?

Or, il est (très) loin d'être prouvé qu'une personne condamnée du chef de cette infraction passe à des abus sexuels graves. C'est la prévention qui compte.

Le problème de la prévention de la récidive chez les auteurs d'infraction à caractère sexuel (Sicherheitsverwahrung) est encore le même. Dans les pays avoisinants qui se sont dotés de telles législations les juridictions peuvent, après avoir condamné un inculpé à une peine déterminée, décider que le condamné peut être retenu dans un établissement fermé après avoir purgé sa peine s'il est toujours considéré comme étant dangereux.

C'est encore une fois l'aspect préventif qui est ainsi mis en exergue. Le jour où une personne déjà condamnée du chef d'une infraction à caractère sexuel grave commet par malheur une nouvelle infraction du même genre (et le jour arrivera inéluctablement) la même question sera débattue dans notre pays.

Dans une certaine mesure l'on constate d'ailleurs le même phénomène dans le projet de loi relatif au renforcement des victimes qui se trouve dans le processus législatif.

3 Les mesures peuvent être très variées: le suspect peut être obligé de porter un bracelet électronique, de respecter un couvre-feu en restant chez lui (ou en ne sortant pas d'un certain périmètre ou uniquement certaines heures de la journée), de ne pas fréquenter certaines personnes; il peut être privé de passeport ou se voir interdire l'accès aux gares, ports ou aéroports; il peut être privé de téléphone, de l'internet, de fax et de tout moyen moderne de communication; il peut être soumis à des perquisitions ou des visites inopinées des services de police, peut être pris en photo et doit fournir certaines informations sur simple demande des autorités, etc. Certaines de ces mesures sont tellement vagues qu'elles font naître une grande anxiété chez les sujets contrôlés qui ne savent pas au juste ce qu'ils ont le droit de faire ou non, et qui n'ont pas le droit de savoir les raisons qui ont justifié une telle suspicion.

Tout travail policier en matière judiciaire doit être régulier, indiquer le cheminement de l'enquête, le moyen par lequel on a pu se procurer une preuve, la déclaration des témoins sont actées et signées, les procédures coercitives (arrestation, perquisition, saisie, écoute téléphonique, repérage, etc.) doivent être documentés et décrites (de plus en plus) par un menu détail.

Tous les dossiers sont soumis dans leur intégralité d'abord aux magistrats des parquets (et dans les affaires graves à un juge impartial, en l'espèce le juge d'instruction) puis, aux prévenus (et parties civiles) et leurs avocats où tous les moyens tenant à la légalité formelle aussi bien que toutes les règles inhérentes à un procès équitable sont discutés à fond.

La manière de travailler d'un service de renseignement est par nature différente: il travaille en secret en ayant recours à des informateurs inconnus dont l'identité n'est pas révélée et dont les constatations et révélations purement orales sont invérifiables, ceci étant dit sans mettre en doute par principe l'honnêteté des informateurs⁴.

Le Conseil d'Etat a observé, dans son avis du 15 janvier 2015, à fort juste titre, qu'„il échet de veiller à une séparation nette des missions confiées au SRE et de celles relevant de la Police grand-ducale. Dans ces conditions, et nonobstant le libellé actuel de l'alinéa 1er de l'article 88-3 du code d'instruction criminelle, le Conseil estime que le SRE doit se dessaisir de toute affaire dès qu'il se révèle qu'il y a eu infraction en respectant à ces fins les exigences de l'article 23 dudit code.“

Il s'agit en l'espèce d'un rappel d'une règle fondamentale en matière de procédure pénale. La question se pose toutefois si elle ne devient pas une illusion à partir du moment où tant le SRE que la Police judiciaire travaillent dans le même domaine préventif.

En incriminant pénalement des comportements pouvant, le cas échéant être considérés comme étant de nature préventive, une collaboration de plus en plus étroite entre la Police et le SRE s'imposera et sera inévitable et indéniablement plus efficace en matière de lutte contre le terrorisme.

Cette collaboration a cependant également un autre côté néfaste: Les collaborateurs ou informateurs du SRE obtiennent par leurs méthodes de travail à eux des renseignements relatifs à d'autres infractions, fût-ce par hasard, ou encore par les milieux qu'ils fréquentent.

Pour concrétiser cette différence:

Un procès-verbal de la police commence par les mots: „Uns wurde von einer Person welche vertrauenswürdig ist herangetragen, dass X den Einbruch bei Y begangen hat ...“.

La valeur d'un tel procès-verbal est nulle en matière judiciaire alors qu'il en est tout autrement en matière de renseignement.

Or, à force de travailler ensemble les policiers après avoir pris connaissance des informations de la part d'agents du SRE ne manqueront pas – et réussiront – à „blanchir“ ces informations de manière adroite pour les faire figurer sous une forme „retravaillée“ dans un procès-verbal.

Il y a, certes, des personnes fort honorables et qui sont ouvertes aux problèmes des libertés publiques qui ne verront aucun problème à cette manière de faire et qui, bien au contraire, considéreront que cette manière de faire assurera une meilleure information de la police, une répression plus efficace (les problèmes de la preuve pouvant être „évacués“ plus facilement).

Par contre les juristes „classiques“ seront fort sceptiques, voire irrités, par ces procédés et ne manqueront pas de se poser maintes questions à propos de la régularité de certaines procédures.

*

4 Un tout petit exemple: Aux termes de l'alinéa 7 de l'article 88(2) du code d'instruction criminelle quant aux deux manières de procéder, „la personne dont la correspondance ou les télécommunications ont été surveillées est informée de la mesure ordonnée au plus tard dans les douze mois qui suivent la cessation de la (présente) mesure“

La personne visée doit donc être informée de la mesure de surveillance ordonnée même (ou surtout!) lorsque celle-ci n'a pas donné de résultat.

Est-il nécessaire que dans le projet relatif au SRE on ne trouve pas une disposition pareille?

EXAMEN DES TEXTES

Il est proposé en premier lieu d'apporter diverses modifications aux articles 135-11 à 135-13 actuels du Code pénal, aux incriminations existantes de la provocation au terrorisme, du recrutement au terrorisme et de l'entraînement au terrorisme.

Ces articles posent du point de vue des principes régissant le droit pénal une question fondamentale.

Dans l'ouvrage „Introduction au droit pénal“, Françoise Tulkens et Michel van de Kerchove (éd. Kluwer, 2007, pages 382 et suivantes), exposent le problème comme suit:

„Dans le droit pénal général la résolution criminelle doit se matérialiser dans des actes extérieurs qui forment un commencement d'exécution du crime ou du délit. Cette condition légale introduit à deux distinctions qui se superposent partiellement.

D'une part la distinction entre les *actes préparatoires* et les *actes d'exécution*. Par les premiers, qui sont impunis, l'agent se procure les moyens de l'infraction, mais ils ne manifestent pas, avec certitude, l'intention de la commettre; par les seconds, il les met en oeuvre. Dans les faits, la frontière est difficile à tracer et le législateur en a laissé le soin aux tribunaux, dans chaque cas d'espèce. Certains critères ont été proposés, mais ils ne rendent pas nécessairement compte de toutes les situations. Ainsi, par exemple, le critère de l'univocité: ne sera pas considéré comme un acte d'exécution, l'acte équivoque qui peut encore faire l'objet de diverses interprétations. Ou encore celui de la proximité: l'acte trop éloigné de la fin proposée laisse place à un abandon du projet criminel. D'autre part, la distinction entre l'exécution d'une infraction et l'infraction elle-même. L'acte extérieur ne doit pas nécessairement être un élément constitutif de l'infraction, mais il peut être le premier acte d'une série de faits qui conduisent à l'infraction: „Dans notre système, il n'est pas nécessaire que l'acte principal, qui *constitue le crime*, soit déjà commencé ... Pour qu'il y ait tentative, il faut ... que l'auteur ait commencé non pas *le crime* mais *l'exécution de ce crime*, ce qui n'est pas toujours la même chose“. La Cour de cassation française a synthétisé de manière éclairante la problématique: „Le commencement d'exécution est caractérisé par tout acte qui tend directement au crime avec intention de le commettre“. A son tour, la Cour de cassation belge a récemment formulé le principe suivant: „le commencement d'exécution de l'infraction ... ne requiert pas ... que l'acte constitutif du crime ou du délit soit lui-même déjà commencé; ... il y a commencement d'exécution dès que l'agent met en oeuvre les moyens qu'il s'est procurés, qu'il a apprêtés et disposés pour réaliser son projet criminel; le commencement d'exécution est en relation nécessaire avec l'intention criminelle de l'auteur et ne peut s'expliquer que par la volonté de celui-ci de perpétrer une infraction déterminée à la commission de laquelle les actes accomplis tendent directement et immédiatement; ... un acte qui ne laisse aucun doute sur l'intention de l'auteur peut donc constituer le commencement d'exécution qui caractérise la tentative punissable“. Pour caractériser cette conception jurisprudentielle dominante, on a parlé d'„univocité circonstancielle“.

On est en l'espèce en droit commun ni en présence d'une infraction ni d'une tentative: rien ne s'étant encore passé, c'est le **risque** de voir quelqu'un rejoindre des terroristes qui est puni. Il est renvoyé à ce sujet à la partie générale du présent avis.

L'univocité risque de ne pas pouvoir être établie dans les cas visés par les articles sous examen: les actes incriminés sont fort loin de la fin (supposée implicitement par le législateur) pour pouvoir aboutir, en fin de compte à une condamnation.

Dans le même contexte il importe encore de rappeler que le principe de légalité en matière pénale „procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation“ (arrêt 158/2011 du 20 octobre 2011 de la Cour Constitutionnelle de Belgique).

Exactement les mêmes considérations valent pour l'article 135-14 du Nouveau Code pénal qui prévoit d'incriminer des comportements susceptibles d'être liés aux activités terroristes. Cette nouvelle disposition légale (article 135-14 nouveau) viserait ceux qui, après avoir été recrutés en vue de commettre des activités terroristes, se verraient encouragés à commettre des actes terroristes dans leur Etat

de résidence ou de nationalité, soit avant leur départ pour l'étranger, soit après leur retour de l'étranger, soit indépendamment de tout séjour à l'étrangers⁵.

L'article 135-15

La troisième innovation a trait à l'incrimination pénale du fait de se rendre dans un Etat étranger, ou de s'être préparé pour se rendre dans un autre Etat étranger, dans le dessein d'y commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à une ou plusieurs actions terroristes.

Dans l'article cité de Julie Alix paru dans la Gazette du Palais on peut lire:

„Se renseigner, seul, sur les moyens de rejoindre des combattants en Syrie ou bien sur la fabrication d'un engin explosif, n'est-ce pas déjà entrer dans la phase d'exécution de la participation à une association de terroristes? La proposition se veut volontairement provocatrice. Il s'agirait là de réprimer le commencement d'exécution d'un acte lui-même préparatoire à un acte de terrorisme (non identifié). La doctrine considère que, même si la tentative de la participation à une association de malfaiteurs est juridiquement punissable, „la structure de l'incrimination [...] écarte de manière consubstantielle“⁶ la répression de sa tentative: parce que l'on se rapproche alors dangereusement des étapes psychologiques de l'activité criminelle.“

*

Pour le surplus de l'examen des articles du projet ayant trait à des modifications du droit pénal il est renvoyé à l'avis de la Cour Supérieure de Justice, qu'on partage entièrement et qu'il n'y a pas lieu de recopier, en d'autres termes:

De cet avis résulte non seulement un doute quant à la nécessité de compléter nos textes mais encore un malaise certain à l'égard du texte proposé.

L'interdiction de sortir du territoire doit en tout état de cause être considérée comme une peine et figurer comme telle à l'article 7 du code pénal.

**Quant aux modifications à apporter
au Code d'instruction criminelle**

C'est à juste titre que le Gouvernement a fait observer dans le projet de loi portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat (projet de loi n° 6675, pages 47 et 48 qu'„avec le développement des technologies modernes et le délaissement de l'outil téléphonique classique (ligne fixe) en faveur de l'ordinateur personnel (y compris portable), des smartphones et autres dispositifs de communication mobile, il est essentiel de prévoir une base juridique permettant au SRE de compléter le régime des moyens et méthodes de recherche afin de tenir compte pleinement de l'évolution rapide des technologies de communication. Les communications sur Internet via l'ordinateur ayant recours à un logiciel crypté ne sont pas interceptables via la ligne téléphonique ou ligne DSL classique, de même que les connexions internet sécurisées (de type „https“, de sorte que l'ordinateur doit être surveillé à partir de sa plateforme d'émission. Les articles 88-3 et suivants du Code d'instruction criminelle avaient d'ailleurs anticipé l'innovation technologique toujours plus rapide.“

Il est inutile d'insister sur le fait que des dispositions analogues doivent impérativement figurer dans le code d'instruction criminelle dans le cadre du combat des formes de criminalité grave, que ce soit le terrorisme, la criminalité organisée en général ou encore la cybercriminalité.

Même si on se rend bien compte que tout moyen d'intrusion dans la vie privée est per se une mesure grave, il serait inconcevable de permettre au SRE d'avoir recours à la captation d'informations, sa mission n'étant que préventive, et non aux services judiciaires (et policiers sur mandat de justice). Une telle différenciation serait d'autant moins acceptable qu'en matière judiciaire les intérêts des personnes faisant l'objet d'une instruction sont infiniment mieux protégés que ceux des citoyens sous la „surveil-

5 Pour un exposé plus explicite des difficultés d'application de ces textes il est renvoyé entre autres à l'article de Emmanuel Dupic, Gazette du Palais du 26 novembre 2014, au dossier de la Gazette du Palais sous la direction d'Emmanuel Dreyer, à l'article de Julie Alix, RSC, page 849, 2014.

6 G. Giudicelli-Delage, La riposte pénale contre la criminalité organisée en France, *op. cit.*, p.148. Dans le même sens, v. R. Parizot, *La responsabilité pénale à l'épreuve de la criminalité organisée. Le cas symptomatique de l'association de malfaiteurs et du blanchiment en France et en Italie*, Paris, LGDJ, 2010, n° 395.

lance“ du service secret peut-être suspects mais ne faisant nullement l’objet d’une instruction préparatoire avec tous les droits accordés aux inculpés par le code d’instruction criminelle. Il semble inadmissible dans un pays qui se veut démocratique, d’accorder à un service secret des moyens d’investigation qu’on refuse à la police respectivement aux juridictions dont le travail est „ouvert“ et transparent et fait l’objet (à juste titre) d’un contrôle pointilleux.

Il devrait être superfétatoire de souligner que, pour les mêmes raisons développées par le Gouvernement dans le projet de loi relatif au SRE le recours à la captation de données informatiques devrait également être prévu par la loi, du moins dans certaines hypothèses, dans le combat de „la criminalité grave“.

Aussi est-il proposé de reprendre tel quel le texte français régissant la matière qui est libellé comme suit:

Article 706-102-1 du code procédure pénale français de la captation des données informatiques.

„Lorsque les nécessités de l’information concernant un crime ou un délit entrant dans le champ d’application de l’article 706-73 l’exigent, le juge d’instruction peut, après avis du procureur de la République, autoriser par ordonnance motivée les officiers et agents de police judiciaire commis sur commission rogatoire à mettre en place un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, d’accéder, en tous lieux, à des données informatiques, de les enregistrer, les conserver et les transmettre, telles qu’elles s’affichent sur un écran pour l’utilisateur d’un système de traitement automatisé de données, telles qu’il les y introduit par saisie de caractères ou telles qu’elles sont reçues et émises par des périphériques audiovisuels. Ces opérations sont effectuées sous l’autorité et le contrôle du juge d’instruction.“

Il importe de préciser que les articles 706-102-2 à 706-102-9 apportent maintes précisions et restriction à cet article très délicat. L’ensemble de l’article 706-102 ainsi que l’article 706-76 figurent en annexe au présent avis.

Dans le même contexte il importe d’introduire dans le code pénal une incrimination du refus de communication d’un mot de passe en y obligeant essentiellement les tiers non suspectés d’avoir commis l’infraction ou d’y avoir participé de collaborer.

L’article 434-15-2 du code pénal français a trait à ce problème et est libellé comme suit:

„Est puni de trois ans d’emprisonnement et de 45.000 euros d’amende le fait, pour quiconque ayant connaissance de la convention secrète de déchiffrement d’un moyen de cryptologie susceptible d’avoir été utilisé pour préparer, faciliter ou commettre un crime ou un délit, de refuser de remettre ladite convention aux autorités judiciaires ou de la mettre en oeuvre, sur les réquisitions de ces autorités délivrées en application des titres II et III du livre 1er du code de procédure pénale.

Si le refus est opposé alors que la remise ou la mise en oeuvre de la convention aurait permis d’éviter la commission d’un crime ou d’un délit ou d’en limiter les effets, la peine est portée à cinq ans d’emprisonnement et à 75.000 euros d’amende.“

Pour le bon ordre et pour être complet, il convient de veiller à ce qu’en aucun cas le service secret ne dispose de moyens d’investigations auxquels un service secret peut avoir recours mais pas la justice (tel est entre autres le cas pour l’infiltration, l’usage de pseudonymes, etc.).

Que la Justice puisse disposer de moyens interdits au service secret est, eu égard aux moyens de contrôle, à priori et à posteriori concevable, mais l’inverse ne saurait être le cas. Les méthodes d’autorisation préalable de contrôle forcément ponctuels pour ainsi dire toujours vagues, même les mieux intentionnées n’empêchent, n’ont jamais empêché et n’empêcheront jamais, des abus de la part des services secrets⁷. Ces services sont familiers du secret et dans le confort de celui-ci la tentation, d’ailleurs fort humaine, est trop grande pour ne pas s’affranchir de l’observation de règles juridiques strictes.

Le Procureur Général d’Etat,
Robert BIEVER

⁷ La seule exception devrait être une période plus ou moins longue suivant une période ou le service secret a été ou contre de turbulences plus ou moins fortes: ceci vaut pour tous les pays.

Annexes (qui font partie intégrante du présent avis):

- Articles 706-102-1 à 706-102-9 du Code de procédure pénale française
- Article 706/73 du Code de procédure pénale française

*

ANNEXES

Section 6bis: De la captation des données informatiques

Article 706-102-1

Modifié par LOI n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 – art. 21

Lorsque les nécessités de l'information concernant un crime ou un délit entrant dans le champ d'application de l'article 706-73 l'exigent, le juge d'instruction peut, après avis du procureur de la République, autoriser par ordonnance motivée les officiers et agents de police judiciaire commis sur commission rogatoire à mettre en place un dispositif technique ayant pour objet, sans le consentement des intéressés, d'accéder, en tous lieux, à des données informatiques, de les enregistrer, les conserver et les transmettre, telles qu'elles s'affichent sur un écran pour l'utilisateur d'un système de traitement automatisé de données, telles qu'il les y introduit par saisie de caractères ou telles qu'elles sont reçues et émises par des périphériques audiovisuels. Ces opérations sont effectuées sous l'autorité et le contrôle du juge d'instruction.

Article 706-102-2

Créé par LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 – art. 36

A peine de nullité, les décisions du juge d'instruction prises en application de l'article 706-102-1 précisent l'infraction qui motive le recours à ces opérations, la localisation exacte ou la description détaillée des systèmes de traitement automatisé de données ainsi que la durée des opérations.

Article 706-102-3

Créé par LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 – art. 36

Les décisions mentionnées à l'article 706-102-2 sont prises pour une durée maximale de quatre mois. Si les nécessités de l'instruction l'exigent, l'opération de captation des données informatiques peut, à titre exceptionnel et dans les mêmes conditions de forme, faire l'objet d'une prolongation supplémentaire de quatre mois.

Le juge d'instruction peut, à tout moment, ordonner l'interruption de l'opération.

Article 706-102-4

Créé par LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 – art. 36

Les opérations prévues à la présente section ne peuvent, à peine de nullité, avoir un autre objet que la recherche et la constatation des infractions visées dans les décisions du juge d'instruction.

Le fait que ces opérations révèlent des infractions autres que celles visées dans ces décisions ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes.

Article 706-102-5

Créé par LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 – art. 36

En vue de mettre en place le dispositif technique mentionné à l'article 706-102-1, le juge d'instruction peut autoriser l'introduction dans un véhicule ou dans un lieu privé, y compris hors des heures prévues à l'article 59, à l'insu ou sans le consentement du propriétaire ou du possesseur du véhicule ou de l'occupant des lieux ou de toute personne titulaire d'un droit sur celui-ci. S'il s'agit d'un lieu d'habitation et que l'opération doit intervenir hors des heures prévues à l'article 59, cette autorisation est délivrée par le juge des libertés et de la détention saisi à cette fin par le juge d'instruction. Ces opérations, qui ne peuvent avoir d'autre fin que la mise en place du dispositif technique, sont effectuées sous l'autorité et le contrôle du juge d'instruction. Le présent alinéa est également applicable aux opérations ayant pour objet la désinstallation du dispositif technique ayant été mis en place.

En vue de mettre en place le dispositif technique mentionné à l'article 706-102-1, le juge d'instruction peut également autoriser la transmission par un réseau de communications électroniques de ce dispositif. Ces opérations sont effectuées sous l'autorité et le contrôle du juge d'instruction. Le présent alinéa est également applicable aux opérations ayant pour objet la désinstallation du dispositif technique ayant été mis en place.

La mise en place du dispositif technique mentionné à l'article 706-102-1 ne peut concerner les systèmes automatisés de traitement des données se trouvant dans les lieux visés aux articles 56-1, 56-2 et 56-3 ni être réalisée dans le véhicule, le bureau ou le domicile des personnes visées à l'article 100-7.

Article 706-102-6

Créé par LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 – art. 36

Le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire commis par lui peut requérir tout agent qualifié d'un service, d'une unité ou d'un organisme placé sous l'autorité ou la tutelle du ministre de l'intérieur ou du ministre de la défense et dont la liste est fixée par décret en vue de procéder à l'installation des dispositifs techniques mentionnés à l'article 706-102-1.

Article 706-102-7

Créé par LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 – art. 36

Le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire commis par lui dresse procès-verbal de chacune des opérations de mise en place du dispositif technique mentionné à l'article 706-102-1 et des opérations de captation des données informatiques. Ce procès-verbal mentionne la date et l'heure auxquelles l'opération a commencé et celles auxquelles elle s'est terminée.

Les enregistrements des données informatiques sont placés sous scellés fermés.

Article 706-102-8

Créé par LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 – art. 36

Le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire commis par lui décrit ou transcrit, dans un procès-verbal qui est versé au dossier, les données qui sont utiles à la manifestation de la vérité. Aucune séquence relative à la vie privée étrangère aux infractions visées dans les décisions autorisant la mesure ne peut être conservée dans le dossier de la procédure.

Les données en langue étrangère sont transcrites en français avec l'assistance d'un interprète requis à cette fin.

Article 706-102-9

Créé par LOI n° 2011-267 du 14 mars 2011 – art. 36

Les enregistrements des données informatiques sont détruits, à la diligence du procureur de la République ou du procureur général, à l'expiration du délai de prescription de l'action publique.

Il est dressé procès-verbal de l'opération de destruction.

*

Article 706-73

Modifié par LOI n° 2014-790 du 10 juillet 2014 – art. 13

La procédure applicable à l'enquête, la poursuite, l'instruction et le jugement des crimes et des délits suivants est celle prévue par le présent code, sous réserve des dispositions du présent titre:

- 1° Crime de meurtre commis en bande organisée prévu par le 8° de l'article 221-4 du code pénal;
- 2° Crime de tortures et d'actes de barbarie commis en bande organisée prévu par l'article 222-4 du code pénal;
- 3° Crimes et délits de trafic de stupéfiants prévus par les articles 222-34 à 222-40 du code pénal;
- 4° Crimes et délits d'enlèvement et de séquestration commis en bande organisée prévus par l'article 224-5-2 du code pénal;
- 5° Crimes et délits aggravés de traite des êtres humains prévus par les articles 225-4-2 à 225-4-7 du code pénal;

- 6° Crimes et délits aggravés de proxénétisme prévus par les articles 225-7 à 225-12 du code pénal;
- 7° Crime de vol commis en bande organisée prévu par l'article 311-9 du code pénal;
- 8° Crimes aggravés d'extorsion prévus par les articles 312-6 et 312-7 du code pénal;
- 8°bis Délit d'escroquerie en bande organisée prévu par le dernier alinéa de l'article 313-2 du code pénal;
- 9° Crime de destruction, dégradation et détérioration d'un bien commis en bande organisée prévu par l'article 322-8 du code pénal;
- 10° Crimes en matière de fausse monnaie prévus par les articles 442-1 et 442-2 du code pénal;
- 11° Crimes et délits constituant des actes de terrorisme prévus par les articles 421-1 à 421-6 du code pénal;
- 12° Délits en matière d'armes et de produits explosifs commis en bande organisée, prévus par les articles L. 2339-2, L. 2339-3, L. 2339-10, L. 2341-4, L. 2353-4 et L. 2353-5 du code de la défense ainsi que par les articles L. 317-2, L. 317-4 et L. 317-7 du code de la sécurité intérieure;
- 13° Délits d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers d'un étranger en France commis en bande organisée prévus par l'article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile;
- 14° Délits de blanchiment prévus par les articles 324-1 et 324-2 du code pénal, ou de recel prévus par les articles 321-1 et 321-2 du même code, du produit, des revenus, des choses provenant des infractions mentionnées aux 1° à 13°;
- 15° Délits d'association de malfaiteurs prévus par l'article 450-1 du code pénal, lorsqu'ils ont pour objet la préparation de l'une des infractions mentionnées aux 1° à 14° et 17°;
- 16° Délit de non-justification de ressources correspondant au train de vie, prévu par l'article 321-6-1 du code pénal, lorsqu'il est en relation avec l'une des infractions mentionnées aux 1° à 15° et 17°;
- 17° Crime de détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport commis en bande organisée prévu par l'article 224-6-1 du code pénal;
- 18° Crimes et délits punis de dix ans d'emprisonnement, contribuant à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs entrant dans le champ d'application de l'article 706-167;
- 19° Délit d'exploitation d'une mine ou de disposition d'une substance concessible sans titre d'exploitation ou autorisation, accompagné d'atteintes à l'environnement, commis en bande organisée, prévu à l'article L. 512-2 du code minier, lorsqu'il est connexe avec l'une des infractions mentionnées aux 1° à 17° du présent article;
- 20° Délits de dissimulation d'activités ou de salariés, de recours aux services d'une personne exerçant un travail dissimulé, de marchandage de main-d'œuvre, de prêt illicite de main-d'œuvre, d'emploi d'étrangers sans titre de travail prévus aux 1° et 3° de l'article L. 8221-1 et aux articles L. 8221-3, L. 8221-5, L. 8224-1, L. 8224-2, L. 8231-1, L. 8234-1, L. 8234-2, L. 8241-1, L. 8243-1, L. 8243-2, L. 8251-1 et L. 8256-2 du code du travail.

Pour les infractions visées aux 3°, 6° et 11°, sont applicables, sauf précision contraire, les dispositions du présent titre ainsi que celles des titres XV, XVI et XVII.

6761/02

N° 6761²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la
Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations
Unies et portant modification du Code pénal et du Code
d'instruction criminelle**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(19.5.2015)

Par dépêche du 7 janvier 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Justice. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et du texte de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

L'avis des autorités judiciaires a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 10 avril 2015. Le Conseil d'État note que les autorités judiciaires proposent d'apporter aux articles du Code d'instruction criminelle visés dans le projet de loi sous avis des modifications allant au-delà de celles envisagées par le projet. Il appartient aux auteurs d'apprécier ces propositions.

Au niveau de la modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle, le Conseil d'État regrette l'absence de communication d'une version coordonnée des dispositions légales pertinentes mettant en évidence les points sur lesquels les textes actuels se trouveront modifiés.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet de loi a pour objet, d'après l'exposé des motifs, d'adapter la législation luxembourgeoise aux obligations qui résultent pour les États membres des Nations Unies de la résolution 2178 (2014), adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 24 septembre 2014.

Parmi les instruments de droit pénal international de lutte contre le terrorisme, la convention internationale constitue l'instrument classique. Elle présente l'avantage de formuler de façon précise les

obligations des États contractants et de définir les infractions nouvelles que les États sont tenus d'intégrer dans leur droit national.¹

Les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies sont fondées sur le Chapitre VII de la Charte relatif à l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. Avant les attentats du 11 septembre 2001, ces résolutions portaient sur des aspects particuliers de lutte contre le terrorisme, visaient un comportement spécifique ou ciblaient certains États déterminés soupçonnés de soutenir le terrorisme². Par la suite, le Conseil de sécurité a adopté des résolutions qui s'inscrivent dans un cadre plus global de lutte contre le terrorisme.

La résolution du Conseil de sécurité constitue un instrument juridique obligatoire. Par rapport au traité international traditionnel, elle a l'avantage de pouvoir être adoptée plus rapidement, souvent dans la foulée d'un événement tragique récent; elle présente toutefois l'inconvénient évident de revêtir une portée souvent plus politique que juridique, ce qui ressort de l'utilisation de termes tels que „prie instamment, condamne, invite, souligne, encourage etc.“, de rester souvent assez vague au niveau des obligations des États et surtout de ne pas comporter de définition précise des actes à considérer comme de nouvelles infractions internationales. La lecture de la résolution 2178 (2014) met en évidence que seuls trois points, les points 6, 8 et 9, peuvent être compris en ce sens que certaines obligations juridiques précises sont imposées aux États membres des Nations Unies; encore, pour le point 6 relatif au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme, ne s'agit-il que du rappel de la résolution 1373 (2001) et non pas d'obligations à proprement parler nouvelles.

Cette inadéquation de l'instrument de la résolution pour le développement du droit pénal international laisse une large marge d'appréciation aux États quant aux modifications à apporter à leur droit pénal. La réaction du législateur luxembourgeois par rapport à la résolution 1373 (2001) et celle qu'il adopte par le projet de loi sous avis au regard de la résolution 2178 (2014) en est une excellente illustration. Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi se sont fortement inspirés de la récente loi française n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. Il relève encore, à la lecture du rapport du Sénat³, que le législateur français omet de faire état de la nécessité d'exécuter une résolution du Conseil de sécurité soulignant par contre la nécessité pour la France de réagir à de nouvelles formes de terrorisme. Le Conseil d'État ne peut que regretter l'absence de règles adoptées au niveau européen, que ce soit au niveau de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe, dont l'objet aurait été de garantir non seulement une réflexion commune face à un défi qui concerne tous les États européens, mais encore l'identité de l'arsenal législatif dans tous les États membres de l'Union. À cet égard, le Conseil d'État note que les dispositions législatives que le projet de loi entend compléter ou modifier remontent, pour l'essentiel, à la loi du 26 décembre 2012 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, signée à Varsovie, le 16 mai 2005, et modifiant – le Code pénal; – le Code d'instruction criminelle; – la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne; – la loi modifiée du 11 avril 1985 portant approbation de la Convention sur la protection physique des matières

1 Parmi les conventions adoptées sous l'égide des Nations Unies on peut citer la 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, la Convention internationale contre la prise d'otages adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979, 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, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 1999; 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 relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, signée à Tokyo le 14 septembre 1963, la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs. Signée à La Haye le 16 décembre 1970; la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, conclue à Montréal le 23 septembre 1971; la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, adoptée à Vienne le 26 octobre 1979; le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, complémentaire à la Convention du 23 septembre 1971 et conclu à Montréal le 24 février 1988; la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclue à Rome le 10 mars 1988; le Protocole à la Convention du 10 mars 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclu à Rome le 10 mars 1988; la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection, conclue à Montréal le 1er mars 1991.

Pour le Conseil de l'Europe, il faut citer la Convention pour la prévention du terrorisme, signée à Varsovie, le 16 mai 2005.

2 Résolutions relatives à Al-Qaïda ou les Talibans

3 Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après l'engagement de la procédure accélérée renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, par MM. Jean-Jacques Hyest et Alain Richard.

nucléaires, ouverte à la signature à Vienne et à New York en date du 3 mars 1980; et – la loi modifiée du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine.

La loi précitée du 26 décembre 2012, outre de mettre le droit luxembourgeois en conformité avec la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, assure la transposition de la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme et de la décision-cadre 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 qui modifie la décision-cadre 2002/475/JAI. La décision-cadre 2008/919/JAI s'aligne sur la Convention du Conseil de l'Europe du 16 mai 2005 pour ce qui est de la définition de la notion de terrorisme.

Les législations nationales adoptées en matière de lutte contre le terrorisme n'ont pas été sans soulever des discussions au regard d'une atteinte à des droits fondamentaux.

La Cour constitutionnelle de Belgique s'est prononcée dans un arrêt récent n° 9/2015 du 28 janvier 2015 sur la conformité de certaines dispositions de la loi belge du 18 février 2013 modifiant le livre II, titre Ierter du Code pénal et transposant dans le droit pénal belge les décisions-cadre de l'Union européenne précitées, avec le principe de la légalité en matière pénale et avec les libertés d'expression et d'association. Le juge constitutionnel belge a reconnu la conformité de la loi avec la Constitution, avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En France, la loi récente n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme a été promulguée sans contrôle préalable de constitutionnalité. Dans un arrêt du 23 janvier 2015, le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, a reconnu la constitutionnalité des dispositions de la loi n° 2014-1353 relatives à la déchéance de nationalité.

Dans leur avis, les autorités judiciaires font état que le projet de loi sous examen soulève des questions de principe en rapport avec les règles traditionnelles du droit pénal. Dans son avis du 19 février 2015, la Cour supérieure de justice note le déphasage par rapport aux règles de droit commun régissant tant la participation criminelle que la tentative punissables, s'interroge sur les éléments constitutifs des nouvelles infractions et met l'accent sur le problème des mineurs auteurs des nouvelles incriminations. Enfin, elle relève que le dispositif en projet suscite des difficultés en ce qui concerne les limites entre le travail de la police et celui du service de renseignement; il est évident qu'une extension du droit pénal implique un transfert de compétences vers les autorités judiciaires. Dans son avis du 2 avril 2015, le procureur général d'État met également en évidence, à juste titre, que le projet de loi sous examen, à l'instar de la législation récente adoptée en France, marque un tournant dans la nature du droit pénal anti-terroriste. Il ne s'agit plus seulement, par l'incrimination d'actes terroristes proprement dits, de prévenir le passage à l'acte, mais d'ériger en infractions terroristes des actes préparatoires ou des comportements dès lors qu'ils sont susceptibles de conduire à la perpétration d'actes terroristes au sens classique du terme. Le critère de la répression est moins l'atteinte avérée portée à l'ordre public et à l'intégrité physique des personnes, que la répression d'actes dès qu'ils sont de nature à constituer un simple risque pour l'ordre public. Le Conseil d'État, partage encore les réflexions du procureur général d'État quand il s'interroge sur la balance dans l'État de droit entre la sauvegarde des libertés individuelles et la lutte contre la menace terroriste. Ces questions sont d'autant plus pertinentes que les autorités judiciaires s'interrogent sur la nécessité d'introduire les nouvelles incriminations.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE SUR LE TEXTE EN PROJET

Intitulé

Le Conseil d'État relève que le projet de loi a uniquement pour objet de modifier le Code pénal et le Code d'instruction criminelle. Aussi le Conseil d'État se demande-t-il s'il ne serait-il pas plus correct d'écrire:

„Projet de loi modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en œuvre certaines dispositions de la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies“?

L'intitulé porte en effet à croire qu'il s'agirait d'un texte de droit autonome portant par ailleurs modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Points 1) à 4) et 13)

Les points sous examen adaptent les renvois d'articles de certaines dispositions du Code pénal en raison des modifications proposées par les points 5) à 12) du présent article. Le Conseil d'État n'a pas d'observation.

Point 5)

Le point 5 modifie l'article 135-11 du Code pénal tel qu'il y a été introduit par la loi précitée du 26 décembre 2012.

Le paragraphe 1er reprend le libellé actuel de l'article 135-11 tout en y apportant certaines modifications. Ainsi, une référence expresse aux réseaux de communications électroniques est ajoutée. L'incitation à commettre des infractions terroristes pourra à l'avenir être directe ou indirecte. La modification la plus importante consiste dans la suppression de la condition que l'acte de provocation au terrorisme doit créer un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises. Les auteurs expliquent l'abandon de cette condition par la difficulté d'en rapporter la preuve. Le Conseil d'État relève que cette condition figure expressément à l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, signée à Varsovie le 16 mai 2005 transposée par la loi récente précitée du 26 décembre 2012. La Convention imposant des dispositions communes minimales en matière de lutte contre le terrorisme, chaque État garde la liberté d'adopter un arsenal législatif plus strict compte tenu des expériences qu'il a vécues et des risques particuliers auxquels il s'estime exposé. Le Conseil d'État ignore si l'application de l'article 135-11 a été mise en échec par la difficulté de prouver que l'acte de provocation au terrorisme „(...), crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises“.

L'article 135-11 sera complété par un nouveau paragraphe 2 destiné à incriminer la provocation au terrorisme également lorsqu'elle est commise, non pas en public, mais dans le cadre d'un cercle de personnes déterminées.

D'après les auteurs, le nouveau paragraphe 2 vise les réunions d'associations et d'autres clubs plus ou moins formels dans des locaux où l'admission est seulement possible aux personnes qui sont membres de ces associations ou de ces clubs, de même que les cercles constitués dans le monde virtuel des télécommunications par des moyens comme des forums de discussions sur Internet, les réseaux sociaux sur Internet, ou des forums et réseaux sociaux qui fonctionnent par des applications de téléphonie mobile. En termes de rédaction des textes de droit pénal, le Conseil d'État s'interroge sur les termes dans lesquels est défini le „cercle de personnes“ et les problèmes de preuve que les critères d'„admission soumise à une ou plusieurs conditions fixées par une ou plusieurs personnes ou un ou plusieurs dirigeants“ ne manqueront pas de soulever. Dans un souci de cohérence et de clarté avec d'autres dispositions du droit pénal, le Conseil d'État renvoie au libellé de l'article 444 du Code pénal sur les calomnies et diffamations dans des lieux non publics.

Point 6)

Le point sous examen ajoute à l'article 135-12 du Code pénal, un nouveau paragraphe 2 destiné à compléter l'incrimination du recrutement actif pour le terrorisme par le recrutement dit passif. Se référant à l'avis de la Cour supérieure de justice, le Conseil d'État s'interroge sur la relation entre cette nouvelle incrimination et celle de faire activement, volontairement et sciemment partie d'un groupe. Le Conseil d'État ne peut pas imaginer de cas de figure de recrutement passif dans lequel la personne qui se fait recruter „pour commettre ou participer à la commission d'une des infractions terroristes“ n'entre pas, de ce fait, dans un groupe terroriste au sens de l'article 135-4 du Code pénal actuel. Se pose également la question du lien entre l'incrimination du recrutement passif et celle du recrutement actif; peut-on imaginer des poursuites du chef de recrutement passif sans une poursuite parallèle ou antérieure du chef de recrutement actif?

Le Conseil d'État considère que le renforcement du dispositif répressif se justifie si les infractions nouvelles ont une portée propre, mais ne devrait pas être réduit à une valeur de symbole ou de message.

Point 7)

Il est proposé de supprimer à l'article 135-13 la référence à la tentative de commettre un acte d'entraînement au terrorisme, alors que l'incrimination de la tentative de toutes les infractions terro-

ristes sera dorénavant prévue par l'article 135-17, paragraphe 1er, objet du point 12). Le point sous examen n'appelle pas d'observation.

Point 8)

Le point sous examen ajoute à l'article 135-13 du Code pénal, un nouveau paragraphe 2 destiné à compléter l'incrimination de l'entraînement actif au terrorisme par l'entraînement passif. Deux situations sont visées: le fait de participer sciemment à l'entraînement et celui de solliciter un tel entraînement. Pour le premier cas de figure, le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit du point 6. Il estime qu'une personne qui accepte de se faire entraîner entre de ce fait même dans une structure terroriste. Le second cas de figure pose un problème d'une autre nature, alors que la simple sollicitation d'un entraînement, même si elle reste infructueuse, est incriminée. S'ajoute à cela que le texte ne formule aucune condition en ce qui concerne la personne auprès de laquelle l'entraînement est sollicité. Cette disposition n'est pas sans soulever des problèmes au regard des principes du droit pénal et des problèmes d'application pratique en particulier en ce qui concerne la preuve de l'intention.

Point 9)

Le point 9) introduit dans le Code pénal un article 135-14 nouveau, portant incrimination de certaines activités préparatoires en vue de la commission d'une infraction terroriste. Les auteurs expliquent que l'article proposé s'inspire de l'article 421-2-6 du Code pénal français, tel qu'il y a été introduit par la loi précitée n° 2014-1353 du 13 novembre 2014. Le précédent français, pour pertinent qu'il soit, ne saurait empêcher le Conseil d'État de faire une série d'observations critiques.

Dans la logique traditionnelle du droit pénal, on distingue entre l'acte dit préparatoire et le commencement d'exécution de l'acte. Le droit pénal distingue encore entre l'infraction perpétrée et la tentative. Le nouvel article 135-17 vise d'ailleurs expressément la tentative. Se démarquant de cette logique, le texte sous examen incrimine des actes préparatoires posés en vue de commettre une infraction terroriste et érige ces actes préparatoires en infraction autonome. La combinaison du nouvel article 135-14 avec le nouvel article 135-17 conduit à envisager, du moins en théorie, le cas de figure de la tentative de préparer une infraction terroriste.

La logique du texte est encore très particulière. Est sanctionné le fait de préparer une infraction terroriste si cette préparation est caractérisée par divers faits matériels. L'objectif de préparer une infraction terroriste renvoie à l'intention. Celle-ci est déduite de certains éléments matériels plus ou moins neutres. Se pose la question du lien entre ces éléments et la déduction que ces faits sont accomplis dans le but de préparer une infraction terroriste. La preuve de la préparation ne saurait être fondée, par une sorte de présomption irréfragable, sur la preuve de ces éléments. S'ajoute à cela que certains de ces éléments sont *per se* répréhensibles, tels la détention d'armes prohibées, l'entraînement au terrorisme ou encore la détention d'objets ou de documents qui provoquent à la commission d'actes de terrorisme. Certains faits matériels peuvent d'ailleurs être neutres, tel le fait d'avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations ou de revenir au pays après un tel séjour. La détention, par une telle personne, d'une arme prohibée, pour répréhensible qu'elle soit au regard de la législation spéciale pertinente, ne saurait suffire, par un mécanisme de présomption, à justifier l'application du nouvel article 135-14.

La formulation de la disposition sous examen pose encore problème au regard de l'interprétation stricte du droit pénal et de la nécessité, consacrée dans la jurisprudence européenne et nationale, de définir une infraction avec la précision qui est nécessaire pour que la personne visée sache qu'elle pose un acte répréhensible et pour que le juge puisse retenir la qualification pénale.

Le Conseil d'État invite, une nouvelle fois, les auteurs à apprécier la nécessité de ce nouveau texte dont la cohérence avec les règles classiques du droit pénal est sujette à caution et dont la plus-value, en termes de dispositif préventif et répressif, est loin d'être évidente.

Le Conseil d'État renvoie encore à l'observation du procureur d'État de Luxembourg, selon laquelle il y a lieu de remplacer la référence à l'article 135-18 par un renvoi à l'article 135-17.

Point 10)

Le point 10) insère un nouvel article 135-15 dans le Code pénal, qui sanctionne les personnes qui, à partir du territoire luxembourgeois, se rendent ou se sont préparées à se rendre dans un autre État, avec l'intention de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à des infractions terroristes.

Le commentaire explique que l'objectif du texte est d'empêcher des situations où une personne s'est fait recruter sur le territoire luxembourgeois à des fins terroristes et veut ensuite se rendre sur le théâtre d'opérations terroristes à l'étranger. La formulation „se rend ou s'est préparé à se rendre“ permettra d'intercepter cette personne au moment où elle s'apprête à quitter le Luxembourg, mais également lorsqu'elle est encore dans une phase préparatoire du départ.

Le Conseil d'État est parfaitement conscient du contexte actuel dans lequel s'inscrit l'initiative législative. Il entend toutefois soulever une série de questions de nature à ébranler la logique interne et l'application pratique de cette disposition. L'acte de quitter le territoire national est parfaitement neutre en lui-même. L'élément infractionnel réside dans le but poursuivi, à savoir la volonté de commettre des infractions terroristes. Comment prouver cette intention? Le texte prévu relève davantage de mesures de police administrative relatives à l'interdiction de quitter le territoire que d'un dispositif pénal. Si l'infraction est donnée en relation avec des faits de participation à un groupe terroriste ou de détention de certains types de matériel, ces faits constituent des infractions en eux-mêmes. Le Conseil d'État se demande également si, dans la pratique, l'infraction visée par le nouvel article 135-15 n'entrera pas en concours idéal avec celle du recrutement passif. L'article nouveau incrimine le départ et la préparation au départ; la preuve de ce dernier cas de figure est encore plus délicate. Si l'acte de préparation vise tout acte avant le départ proprement dit, ce dernier cas de figure n'a plus de contenu, alors que la personne en cause doit être appréhendée au plus tard au passage de la frontière.

Le Conseil d'État ne peut que réitérer sa mise en garde contre un renforcement du dispositif pénal qui soulève de sérieux problèmes d'application et dont la plus-value risque de se réduire à un effet de symbole.

Point 11)

Le texte sous examen introduit dans le Code pénal un nouvel article 135-16 qui érige en infraction particulière le fait, pour un Luxembourgeois, de ne pas respecter les obligations imposées, soit par le juge d'instruction, soit par la juridiction de jugement, à savoir de remettre la carte d'identité ou le passeport et de ne pas quitter le territoire national.

Le Conseil d'État voudrait encore exprimer ses doutes sur cette nouvelle disposition.

Il renvoie d'abord à l'avis des autorités judiciaires qui, rappelant les pouvoirs du juge d'instruction en la matière, se demande si le „système actuel du contrôle judiciaire n'est pas au moins aussi apte, sinon même plus, pour satisfaire aux soucis à la base du projet de loi“. Le Conseil d'État relève encore que l'incrimination prévue sous la lettre a) fait double emploi avec celle du nouvel article 135-15. Comme le soulignent encore les autorités judiciaires, la nouvelle infraction opère une différenciation entre les nationaux et les résidents étrangers en ce que seuls les Luxembourgeois relèvent du champ d'application personnelle de la nouvelle disposition. Le dispositif en place, en particulier l'article 135-4, n'opère logiquement aucune différence entre nationaux et étrangers. À défaut de la moindre explication dans le commentaire, le texte soulève la question de l'égalité devant la loi. Il est vrai que le Luxembourg ne peut pas interdire à un étranger de rejoindre son État d'origine. Par contre l'obligation de remettre les pièces d'identité peut également porter sur des documents qui n'ont pas été émis par le Luxembourg. S'y ajoute le problème d'application de cette règle lorsque l'intéressé a plus d'une nationalité et entend retourner dans un des autres États de rattachement; quelle nationalité sera déterminante?

Point 12)

Le nouvel article 135-17, introduit dans le Code pénal par le point sous examen, comporte deux paragraphes.

Le paragraphe 1er reprend en substance les dispositions de l'article 135-14 actuel, tout en généralisant l'incrimination de la tentative de commettre une de ces infractions.

Le paragraphe 2 prévoit encore qu'une interdiction de quitter le territoire peut être prononcée à titre de peine par la juridiction de jugement à l'égard d'une personne qui sera condamnée par le même jugement pour une des infractions prévues aux articles 135-12 à 135-15 nouveaux du Code pénal si une peine d'emprisonnement ferme n'est pas prononcée. Le Conseil d'État renvoie à l'avis des autorités judiciaires. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une interdiction de quitter le territoire prononcée à la place d'une peine d'emprisonnement, voire en complément à celle-ci, revêt la nature d'une sanction pénale. Certes, l'inscription de cette peine à l'article sous examen répond au principe de la légalité des délits et des peines prévue aux articles 12 et 14 de la Constitution. En

bonne technique législative, il faudrait également la mentionner parmi les peines correctionnelles à l'article 14 du Code pénal. En ce qui concerne la limitation de cette mesure aux nationaux, le Conseil d'État renvoie à ses observations précédentes. Il s'interroge encore sur la durée de cette peine limitée à un an. En outre, le Conseil d'État a des doutes sur le régime de remise des documents d'identité. Cette mesure n'est pas prévue en tant que peine propre, mais comme mesure d'exécution ou de surveillance de l'interdiction de sortie. Le renvoi au greffe est inapproprié alors que l'exécution des peines ne relève pas du greffe.

Point 13)

Pas d'observation.

Article 2

Points 1) à 11)

Pas d'observation.

Point 12)

Le point 12) insère dans le Code d'instruction criminelle une section X-1 nouvelle comportant l'article 112-1 nouveau qui prévoit que le juge d'instruction, saisi pour un ou plusieurs des faits incriminés par les articles 135-12 à 135-15 du Code pénal, peut ordonner à l'égard des personnes concernées une interdiction de sortie du territoire national. D'après les auteurs, cette interdiction de sortie du territoire ne concerne que les ressortissants luxembourgeois, alors qu'en vertu du droit international public, aucun État ne saurait interdire à des étrangers de quitter leur territoire.

Le commentaire relève que la France a opté, dans la loi précitée n° 2014-1353, pour une interdiction à caractère administratif, mais que les auteurs du projet de loi ont jugé plus indiqué d'avoir recours à une procédure pénale, étant donné que les procédures en matière de terrorisme ont de toute façon un caractère pénal.

Le Conseil d'État relève d'abord qu'une interdiction de sortie du territoire, tout comme une interdiction d'accès ou une mesure d'expulsion, constitue une mesure de nature administrative. Il note, à cet égard, que l'ordonnance du juge d'instruction revêt des effets d'ordre administratif en ce que les documents d'identité sont invalidés „à titre conservatoire“ ce qui est un régime pour le moins inédit et surprenant. Le Conseil d'État pourrait imaginer une saisine judiciaire à titre conservatoire des documents d'identité.

Si le législateur entend réserver la compétence d'adopter ces mesures au juge d'instruction, le cadre du contrôle judiciaire est parfaitement approprié. Le Conseil d'État renvoie à ses développements antérieurs. Le recours au régime de contrôle judiciaire avec un mécanisme de ne pas quitter le territoire, sous sanction de faire l'objet d'une détention préventive, permettrait encore de dépasser la distinction, difficile à admettre, entre nationaux et étrangers. Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, aux avis des autorités judiciaires. Le recours à ce régime permettrait encore de faire l'économie de la procédure très lourde organisée à l'article sous examen.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

Article 1er

Points 1er) à 8)

Sans observation.

Point 9)

La numérotation proposée des paragraphes et des points de l'article 135-14 ne répond pas à la pratique légistique, en vertu de laquelle les paragraphes sont signalés par des chiffres arabes placés entre parenthèses et suivant laquelle les énumérations en points sont indiquées par des chiffres arabes suivis d'un point. Les paragraphes (a) et (b) devraient en conséquence être désignés comme suit: (1) et (2), et l'énumération du paragraphe 2 être indiquée par des chiffres arabes suivis d'un point, c.-à-d.: 1., 2., 3., (...).

Point 10)

Sans observation.

Point 11)

Le Conseil d'État renvoie à son observation relative au point 9) et propose de signaler les points (a) et (b), en recourant à des chiffres arabes suivis d'un point, c.-à-d.: 1.; 2.

Point 12)

Sans observation.

Article 2

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 mai 2015.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER

6761/03

N° 6761³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la
Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations
Unies et portant modification du Code pénal et du Code
d'instruction criminelle**

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS
DE L'HOMME DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG**

(22.7.2015)

1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la CCDH a été saisie par le Ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi 6761 portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle.

Il résulte de l'exposé des motifs que le projet de loi vise à adapter la législation luxembourgeoise aux obligations qui découlent de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Ce projet de loi intervient dans un contexte où la communauté internationale est confrontée à un nouveau phénomène de combattants terroristes étrangers.

De nombreux jeunes hommes et femmes des pays occidentaux, recrutés par des groupes terroristes, partent dans des zones de combats pour y recevoir un entraînement au terrorisme et commettre des actes terroristes et reviennent ensuite dans leurs pays d'origine avec le plan d'y commettre également des actes de terrorisme.

Selon les informations fournies par le Ministère de la Justice, jusqu'à présent la Police grand-ducale et le Service de renseignement de l'Etat ont identifié six résidents luxembourgeois qui se sont rendus dans la zone de combats en Syrie.¹

Le Gouvernement doit prendre les mesures appropriées pour lutter contre le terrorisme et ce nouveau phénomène des combattants terroristes étrangers mérite absolument la plus grande vigilance des pouvoirs publics. L'Etat de droit doit pourtant toujours veiller à un juste équilibre entre la lutte contre le terrorisme et la garantie des droits de l'Homme.

D'ailleurs, il faut éviter d'adopter une approche trop réductrice de ce phénomène des combattants terroristes étrangers qui se concentre seulement sur la répression.

Il est important de s'intéresser à l'ensemble des causes du phénomène en adoptant aussi une politique sociale et scolaire avec le but de prévenir la radicalisation pouvant conduire au terrorisme et au recrutement des combattants terroristes étrangers et d'élaborer des stratégies qui facilitent la réintégration et la resocialisation des personnes qui désirent sortir de ce milieu. Voilà pourquoi la CCDH est satisfaite de voir que le Gouvernement a eu un premier échange de vue sur des mesures de sensibilisation et d'encadrement à adopter dans ce contexte.²

1 Commission juridique de la Chambre des députés, Procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2015

2 Conseil de gouvernement, Réunion du 27 mars 2015, communiqué disponible sur www.gouvernement.lu/4607526/27-conseil-gouvernement

Le but de cet avis n'est pas de commenter chaque article du texte sous examen, mais de faire des observations générales sur certaines parties du projet de loi qui soulèvent des questions quant au respect des droits de l'Homme.

*

2) CONSIDERATIONS GENERALES

1) L'incrimination des „mauvaises intentions“

En criminologie, le processus qui va conduire une personne à commettre une infraction (l'inter criminis) est divisé en 5 phases: 1) les pensées, les résolutions criminelles, 2) l'extériorisation de ces pensées, 3) les actes préparatoires, 4) le commencement d'exécution, 5) l'exécution de l'infraction.

Le droit pénal classique distingue entre l'infraction perpétrée (les cinq étapes ont été accomplies) et la tentative (les quatre étapes ont été accomplies). La tentative ne devient punissable que si elle se manifeste „*par des actes extérieurs qui forment un commencement d'exécution*“³, et donc elle reste impunie si elle s'arrête simplement à l'étape des actes préparatoires.

Un Etat de droit privilégie une approche répressive où la sanction intervient vers la fin du cheminement criminel et où on punit ainsi les infractions consommées et les tentatives. Le présent projet de loi crée un droit pénal préventif qui veut punir une personne pour le danger qu'elle présente pour l'ordre public et la sécurité du pays sans pour autant pouvoir encore concrètement identifier ce danger.

Les auteurs du texte prévoient d'incriminer des actes préparatoires, qui sont parfois tout à fait neutres, si la personne concernée les a commis „*dans le dessein*“ de commettre une infraction terroriste. Il y a lieu de souligner que selon l'article 135-17 du projet de loi, ces actes seront punis „*même si aucune de ces infractions à la réalisation desquelles l'acte incriminé tendait n'a été commise*“.

Ainsi, par exemple l'article 135-13 du projet de loi prévoit de punir celui qui sollicite un entraînement au terrorisme, même si aucune suite n'y est donnée finalement, et l'article 135-14 incrimine le fait de préparer une infraction terroriste si cette préparation est caractérisée par un des faits matériels énumérés à l'article.

En outre, l'article 135-15 du projet de loi incrimine l'acte de se rendre ou de se préparer pour se rendre dans un autre Etat en vue de „*commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à*“ une infraction terroriste.

Le problème créé par cette approche est qu'on réprime des actes préparatoires encore trop éloignés du moment de la commission effective d'un acte de terrorisme au sens classique du terme. Il reste beaucoup d'étapes intermédiaires avant que le plan se concrétise et qui laissent place à un abandon de l'acte criminel.

Il est ainsi inconcevable d'incriminer une personne qui achète dans un supermarché un couteau avec lequel elle commettra éventuellement, ou non, un crime dans le futur.

D'ailleurs, l'acte de quitter le territoire ou d'avoir séjourné à l'étranger est neutre et donc tout à fait inoffensif si la personne n'a pas de mauvaises intentions. L'élément infractionnel est ainsi lié à l'intention de commettre des actes de terrorisme. Toutefois, on se situe beaucoup trop en amont de l'acte pour pouvoir connaître cette intention.

Par conséquent, les dispositions sous examen soulèvent des problèmes de preuve, car il est impossible de deviner les pensées et par là les intentions d'une personne. Comment prouver l'intention criminelle à un stade préparatoire où des actes exécutoires n'ont pas encore été commis?

Par ailleurs, la CCDH estime aussi que le manque de clarté et de prévisibilité des dispositions du projet de loi soulèvent des problèmes au regard des principes de droits fondamentaux comme le principe de légalité, la présomption d'innocence ou encore le principe de proportionnalité, reconnus par différents instruments internationaux et européens.

Le principe de légalité en matière pénale prévoit que nul ne peut être condamné sans texte légal précis et clair (Nullum crimen, nulla poena sine lege). Une disposition doit donc être formulée de

3 Art. 51 du Code pénal luxembourgeois „*Il y a tentative punissable, lorsque la résolution de commettre un crime ou un délit a été manifestée par des actes extérieurs qui forment un commencement d'exécution de ce crime ou de ce délit, et qui n'ont été suspendus ou n'ont manqué leur effet que par des circonstances indépendantes de la volonté de l'auteur.*“

manière suffisamment précise pour permettre à la personne visée de savoir, au moment où elle commet un acte, si cet acte est punissable ou non.

Comme le note le Procureur Général d'Etat dans son avis, „*la loi ne demande pas aux autorités de croire que l'individu est lié au terrorisme, et encore moins d'en être convaincu mais simplement de le suspecter*“. Or, une telle approche constitue une violation de la présomption d'innocence (art. 6.2 de la CEDH et art. 11 de la DUDH) qui exige une preuve certaine et complète de la culpabilité et donc des éléments matériel et moral de l'infraction.

Par ailleurs, la CCDH estime tout à fait disproportionné de prévoir à l'article 135-17 des peines d'emprisonnement pouvant aller d'un à huit ans pour des actes ou comportements qui sont susceptibles de conduire à la commission d'actes terroristes au sens classique du terme.

On sort de ce fait du domaine de l'Etat de droit et on se place sur un terrain dangereux qui ne respecte plus les droits fondamentaux.

Finalement, il y a lieu de souligner qu'en passant d'un scénario traditionnel de poursuites pénales à une logique de prévention et de défense des „dangers“, les auteurs effacent les limites entre la répression et la prévention. Comme le soulignent le parquet général et le Conseil d'Etat dans leurs avis, le fait de situer l'incrimination beaucoup plus en amont de l'acte terroriste effectif a pour effet de rendre plus floues les frontières entre le travail de la police et celui du service de renseignement de l'Etat, ce qui soulève des questions au regard de la régularité des procédures.

2) La nécessité d'introduire de nouvelles infractions

A l'instar des autorités judiciaires et du Conseil d'Etat, la CCDH s'interroge aussi sur la nécessité et l'opportunité d'introduire de nouvelles infractions terroristes dans le code pénal luxembourgeois. Elle estime que le dispositif disponible permet déjà de réprimer certains comportements visés par le projet de loi.

Ainsi le projet de loi prévoit-il de punir les personnes qui, sciemment, se font recruter pour commettre ou participer à la commission des infractions terroristes (art. 135-12 § 2 nouveau) et celles qui participent à l'entraînement au terrorisme (art. 135-13 § 2 nouveau). On peut pourtant mal imaginer des situations où une personne se laisse recruter ou suit un entraînement en toute connaissance de cause et avec l'intention de commettre des infractions terroristes sans faire partie d'un groupe terroriste au sens de l'article 135-4 actuel du Code pénal.

Ensuite, le projet de loi propose d'insérer un nouvel article 112-1 au Code d'instruction criminelle qui dispose que „*tout Luxembourgeois faisant l'objet d'une instruction préparatoire pour une des infractions prévues par les articles 135-12 à 135-15 du Code pénal peut faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire national*“ qui est ordonnée par le juge d'instruction et qui a pour conséquence l'invalidation du ou des passeports et de la carte d'identité de la personne.

La CCDH tient d'abord à souligner que l'interdiction de sortie du territoire constitue une importante ingérence dans la liberté fondamentale d'aller et de venir et donc de quitter le territoire, qui est un droit garanti par les textes internationaux et européens (art. 2-2 de Protocole n° 4 de la CEDH et 12-2 Pacte international relatif aux droits civils et politiques) et qui doit être assorti de garanties suffisantes permettant d'éviter un risque d'arbitraire.

Dans ce sens, la CCDH se rallie aux avis des magistrats et du Conseil d'Etat qui notent que les dispositions actuellement en vigueur (articles 106 et suivants du Code d'instruction criminelle) offrent la possibilité au juge de placer une personne inculpée sous contrôle judiciaire et dans ce cadre le juge peut décider une interdiction de sortie du territoire luxembourgeois et aussi ordonner à l'inculpé de remettre ses documents justificatifs d'identité.

Le nouvel article 112-1 du Code d'instruction criminelle vise „*tout Luxembourgeois faisant l'objet d'une instruction préparatoire*“ pour une des infractions régies par les articles 135-12 à 135-15 du Code pénal. Or, comme le note le juge d'instruction directeur du Luxembourg, „*ce moyen consistant à interdire la sortie du territoire national peut aussi intervenir à un moment précoce de l'enquête et n'exige pas une inculpation préalable de la personne visée*“, alors que cette exigence est posée dans le cadre du contrôle judiciaire. En outre, les dispositions existantes ne limitent pas le contrôle judiciaire aux nationaux luxembourgeois et évitent donc de créer des situations discriminatoires. Ainsi, non seulement le dispositif en vigueur offre-t-il les mêmes possibilités au juge, mais il protège davantage les droits des personnes concernées.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- La CCDH recommande aux auteurs du présent projet de loi de s'interroger sur la nécessité d'un nouveau texte. Certaines dispositions sont déjà couvertes par le dispositif pénal en vigueur, alors que d'autres portent atteinte aux principes et droits fondamentaux au nom de la lutte contre le terrorisme.
- De manière générale, la CCDH souligne l'importance de veiller à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme, respectent les principes de proportionnalité, de nécessité, de légalité et de présomption d'innocence. L'Etat de droit doit toujours veiller à un juste équilibre entre la lutte contre le terrorisme et la garantie des droits de l'Homme.
- La CCDH rappelle par ailleurs qu'il s'agit d'analyser l'ensemble des causes du phénomène en vue d'une prévention de la radicalisation pouvant conduire au terrorisme et d'élaborer des stratégies qui facilitent la réintégration dans la société des personnes désirant quitter le milieu terroriste.
- L'interdiction de sortie du territoire ne doit pas créer des situations discriminatoires et doit être assortie de garanties suffisantes qui permettent d'éviter l'arbitraire.

6761/04

N° 6761⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission juridique</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés à la Présidente du Conseil d'Etat (25.11.2015).....	1
2) Texte coordonné.....	2

*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
A LA PRESIDENTE DU CONSEIL D'ETAT**

(25.11.2015)

Madame la Présidente,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir un amendement au projet de loi mentionné sous rubrique.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant l'amendement proposé (figurant en caractères gras et soulignés) et les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a faites siennes (figurant en caractères soulignés).

Amendements portant sur l'article 1^{er} – Point 5) – modification de l'article 135-11 du Code pénal

Il est proposé de modifier le nouveau paragraphe 2 du nouvel article 135-11 du Code pénal comme suit:

„(2) Constitue également un acte de provocation au terrorisme le fait de diffuser le message visé au paragraphe 1^{er} à l'intérieur d'un cercle en présence de plusieurs de personnes dont l'admission est soumise à un ou plusieurs dirigeants de ce cercle, y compris les cercles constitués par des moyens de télécommunications en présence de plusieurs individus dans un lieu non public, ou un lieu virtuel constitué par des moyens de télécommunications, mais ouvert à un certain nombre de personnes ayant le droit de s'y assembler ou de le fréquenter.“

Commentaire

Les membres de la commission décident, pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique, de réserver une suite favorable à la suggestion du Conseil d'Etat de s'inspirer du libellé de l'article 444, alinéa 3 du Code pénal et d'amender le paragraphe 2 en ce sens.

*

Au nom de la Commission juridique, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'Etat les amendements exposés ci-avant.

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier Ministre, Ministre d'Etat, au Ministre de la Justice et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Mars DI BARTOLOMEO

*

TEXTE COORDONNE

Légende:

- l'amendement parlementaire proposé figure en caractères gras et soulignés,
- les propositions de texte, ainsi que les observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat que la commission a faites siennes figurent en caractères soulignés, et

*

PROJET DE LOI

modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies

Art. 1^{er}. Le Code pénal est modifié comme suit:

- 1) A l'article 32-1, la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 2) A l'article 135-3 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 3) A l'article 135-5 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 4) A l'article 135-7 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 5) L'article 135-11 est remplacé comme suit:

„**Art. 135-11.** (1) Constitue un acte de provocation au terrorisme la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, y compris par le biais de réseaux de communications électroniques, avec l'intention d'inciter, directement ou indirectement, à la commission d'une des infractions visées au présent chapitre.

(2) Constitue également un acte de provocation au terrorisme le fait de diffuser le message visé au paragraphe 1^{er} à l'intérieur d'un cercle en présence de plusieurs de personnes dont l'admission est soumise à un ou plusieurs dirigeants de ce cercle, y compris les cercles constitués par des moyens de télécommunications en présence de plusieurs individus dans un lieu non public, ou un lieu virtuel constitué par des moyens de télécommunications, mais ouvert à un certain nombre de personnes ayant le droit de s'y assembler ou de le fréquenter.“
- 6) Le libellé actuel de l'article 135-12 devient le paragraphe 1 de cet article, auquel il est ajouté un paragraphe 2 nouveau libellé comme suit:

„(2) Commet également un acte de recrutement au terrorisme toute personne qui, sciemment, se fait recruter pour commettre ou participer à la commission d'une des infractions terroristes visées au présent chapitre.“
- 7) A l'article 135-13, les termes „ou qui tente de donner des instructions“ sont supprimés.
- 8) Le libellé actuel de l'article 135-13 devient le paragraphe 1 de cet article, auquel il est ajouté un paragraphe 2 nouveau libellé comme suit:

„(2) Commet également un acte d'entraînement au terrorisme toute personne qui, sciemment, participe à l'entraînement visé au paragraphe 1 ou qui sollicite ou incite, par quelque moyen que ce soit, d'autres personnes à lui dispenser un tel entraînement.“

9) L'article 135-14 est remplacé comme suit:

„**Art. 135-14.** Est punie des peines prévues à l'article 135-187 le fait de préparer la commission d'une des infractions prévues par le présent chapitre, dès lors que la préparation de ladite infraction est caractérisée par:

(a1) Le fait de détenir, de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des explosifs, des armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses ou de détenir, de rechercher ou de se procurer des renseignements sur d'autres méthodes et techniques spécifiques de nature à contribuer à la préparation ou à la commission d'une infraction terroriste, et

(b2) au moins l'un des autres faits matériels suivants:

(i1.) Recueillir des renseignements sur des lieux ou des personnes afin de mener une action terroriste dans ces lieux ou contre ces personnes ou exercer une surveillance sur ces lieux ou ces personnes;

(ii2.) S'entraîner au maniement d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses ou d'autres méthodes et techniques spécifiques ou à toute forme de combat ou au pilotage d'aéronefs ou à la conduite de trains ou de navires;

(iii3.) Consulter habituellement un ou plusieurs services de communications électroniques ou fréquenter habituellement des cercles au sens de l'article 135-11 (2), ou détenir des objets ou des documents qui provoquent à la commission d'actes de terrorisme;

(iv4.) Avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupes terroristes.“

10) Il est ajouté un article 135-15 nouveau libellé comme suit:

„**Art. 135-15.** Est punie des peines prévues à l'article 135-17 toute personne qui, à partir du territoire luxembourgeois, se rend ou qui s'est préparée à se rendre dans un autre Etat dans le dessein de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à une ou plusieurs des infractions terroristes prévues par le présent chapitre.“

11) Il est ajouté un article 135-16 nouveau libellé comme suit:

„**Art. 135-16.** Est puni des peines prévues à l'article 135-17 tout Luxembourgeois qui:

(a1.) quitte le territoire national en violation de l'interdiction de sortie du territoire ordonnée ou prononcée à son égard, ou

(b2.) qui se soustrait à l'obligation de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité nationale, ou un de ces documents seulement, aux autorités compétentes.“

12) Il est ajouté un article 135-17 nouveau libellé comme suit:

„**Art. 135-17.** (1) Toute personne qui commet ou qui tente de commettre une des infractions prévues aux articles 135-11 à 135-16 est punie d'un emprisonnement d'un à huit ans et d'une amende de 2.500 à 12.500 euros, ou d'une de ces peines seulement, même si aucune de ces infractions à la réalisation desquelles l'acte incriminé tendait n'a été commise.

(2) En cas de condamnation d'un Luxembourgeois pour une des infractions prévues par les articles 135-12 à 135-15 à une peine autre qu'une peine d'emprisonnement ferme, la juridiction de jugement peut prononcer une interdiction de sortie du territoire national pour une durée maximale d'un an. Lorsqu'une interdiction de sortie du territoire n'a pas été ordonnée auparavant par le juge d'instruction, la personne concernée est tenue de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité au greffe de la juridiction ayant prononcée la peine prévue par le présent paragraphe, en échange du récépissé visé à l'article 112-1 du Code d'instruction criminelle.“

13) A l'article 506-1, point 1), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.

Art. 2. Le Code d'instruction criminelle est modifié comme suit:

1) A l'article 5-1, la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.

2) A l'article 7-4, la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.

3) A l'article 26 (2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.

- 4) A l'article 29 (2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 5) A l'article 48-7 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 6) A l'article 48-17 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 7) A l'article 66-2 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 8) A l'article 66-2 (1), point 11), la référence à l'article 170 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 192-2.
- 9) A l'article 66-3 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 10) A l'article 66-3 (1), point 11), la référence à l'article 170 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 192-2.
- 11) A l'article 67-1 (3), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 12) Il est ajouté au livre premier, titre III, chapitre I^{er}, une section X-1 nouvelle comportant l'article 112-1 nouveau et libellée comme suit:

„Section X-1.– De l'interdiction de sortie du territoire en matière de terrorisme

Art. 112-1. (1) Tout Luxembourgeois faisant l'objet d'une instruction préparatoire pour une des infractions prévues par les articles 135-12 à 135-15 du Code pénal peut faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire national.

(2) L'interdiction de sortie du territoire national est ordonnée par le juge d'instruction et elle emporte, à titre conservatoire, l'invalidation du ou des passeports et de la carte d'identité de la personne concernée. Sans préjudice de la délivrance d'un récépissé attestant de l'introduction d'une demande en vue de l'octroi d'un passeport ou d'une carte d'identité, toute demande introduite à cette fin est tenue en suspens pendant la durée de validité de l'ordonnance d'interdiction de sortie du territoire et, le cas échéant, jusqu'à l'exécution de la peine d'interdiction de sortie du territoire prévue à l'article 135-17 (2) du Code pénal.

(3) L'ordonnance d'interdiction de sortie du territoire est notifiée par le greffe à la personne concernée et aux ministres ayant respectivement les passeports et les affaires communales dans leurs attributions qui en informent sans délai les autorités et services administratifs compétents. Dès la notification de l'ordonnance, et au plus tard dans les vingt-quatre heures à compter de celle-ci, la personne concernée est tenue de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité au greffe du cabinet d'instruction en échange du récépissé visé au point 7 de l'article 107 qui vaut justification de l'identité.

(4) Le juge d'instruction peut accessoirement ordonner une ou plusieurs des mesures prévues par l'article 107. Pour le surplus, les dispositions des articles 106 à 112 sont applicables, sauf qu'une demande de mainlevée de l'interdiction de sortie du territoire national est irrecevable pendant un délai d'un mois à partir de sa notification à la personne concernée.“

6761/06

N° 6761⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(9.12.2015)

La Commission se compose de: Mme Viviane LOSCHETTER, Présidente-Rapportrice; MM. Marc ANGEL, Guy ARENDT, Mme Simone BEISSEL, MM. Alex BODRY, Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Josée LORSCHÉ, M. Paul-Henri MEYERS, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Roy REDING et Gilles ROTH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 7 janvier 2015 par le Ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 19 mai 2015.

Le projet de loi a fait l'objet d'une présentation générale au cours de la réunion de la Commission juridique du 21 janvier 2015.

La Commission juridique a, lors de sa réunion du 11 novembre 2015, désigné Madame Viviane Loschetter rapportrice du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission a continué l'analyse du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat à l'occasion de sa réunion du 18 novembre 2015.

La Commission a adopté le 25 novembre 2015 un amendement au projet de loi élargé.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 8 décembre 2015 qui a été examiné par les membres de la commission lors de leur réunion du 9 décembre 2015.

La Commission juridique a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 9 décembre 2015.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi a comme objet d'adapter la législation luxembourgeoise aux obligations qui résultent pour les Etats membres des Nations Unies de la Résolution 2178 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 24 septembre 2014 (dénommée ci-après la Résolution 2178), dans la mesure où ces obligations requièrent une modification de la législation répressive au Luxembourg.

La Résolution 2178 représente la réaction de la communauté internationale réunie au sein des Nations Unies au phénomène dit des „*combattants terroristes étrangers*“, c'est-à-dire de la menace terroriste qui émane du groupe terroriste dit „*Etat islamique*“ qui mène ses opérations terroristes sur le territoire de la Syrie et de l'Irak.

La formulation des „*combattants terroristes étrangers*“ est à comprendre en ce sens que ce groupe terroriste poursuit une stratégie terroriste nouvelle et largement différente par rapport à d’autres groupes terroristes en recrutant largement et activement des combattants parmi les populations des pays occidentaux afin

- (i) de les inciter à se rendre sur le théâtre de ses opérations pour y participer aux activités terroristes; et
- (ii) de les renvoyer ensuite dans leurs pays occidentaux d’origine pour y commettre également des activités terroristes.

Etant donné qu’il s’agit en l’occurrence d’un *modus operandi* nouveau, il s’agit d’adapter notre législation en ce sens.

Il est important de noter dans ce contexte que les dispositions faisant partie du projet de loi ne représentent que le volet répressif des mesures nationales à prendre pour lutter contre ce nouveau phénomène. Un autre volet à caractère préventif non législatif comportant tout un programme de mesures visant à empêcher la radicalisation au terrorisme et à réintégrer dans la société les personnes qui souhaitent sortir de cette impasse pour s’engager à nouveau sur un chemin de vie normal est parallèlement en cours de préparation.

*

III. AVIS

1. Avis du procureur général d’Etat

Le procureur général d’Etat a rendu son avis le 2 avril 2015. Il estime que le projet de loi est fort modéré par rapport à des législations de lutte antiterroriste de pays de l’Union Européenne ou d’autres pays démocratiques.

Il fait remarquer qu’en incriminant pénalement des comportements pouvant être considérés comme l’expression d’une intention de commettre un acte terroriste, de rejoindre un groupement terroriste, le législateur met en route un changement de paradigme fondamental en donnant un tournant préventif à la justice pénale.

Toujours selon le procureur général d’Etat, des valeurs aussi essentielles que la présomption d’innocence, l’exigence d’une preuve suffisante, le droit à un procès équitable, la publicité des débats, la transparence et la légalité des preuves, la motivation de décisions et le droit de faire appel risquent d’être mises à mal.

2. Avis de la commission consultative des droits de l’Homme

La commission consultative des droits de l’Homme (dénommée ci-après la CCDH) a rendu son avis le 22 juillet 2015.

Dans la lignée des réflexions du procureur général d’Etat, la CCDH souligne que le projet de loi crée un droit pénal préventif qui veut punir une personne pour le danger qu’elle présente pour l’ordre public et la sécurité du pays sans pour autant pouvoir encore concrètement identifier ce danger.

La CCDH recommande aux auteurs du présent projet de loi de s’interroger sur la nécessité d’un nouveau texte. Certaines dispositions sont déjà couvertes par le dispositif pénal en vigueur, alors que d’autres portent atteinte aux principes et droits fondamentaux au nom de la lutte contre le terrorisme.

De manière générale, la CCDH souligne l’importance de veiller à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme, respectent les principes de proportionnalité, de nécessité, de légalité et de présomption d’innocence. L’Etat de droit doit toujours veiller à un juste équilibre entre la lutte contre le terrorisme et la garantie des droits de l’Homme.

La CCDH rappelle par ailleurs qu’il s’agit d’analyser l’ensemble des causes du phénomène en vue d’une prévention de la radicalisation pouvant conduire au terrorisme et d’élaborer des stratégies qui facilitent la réintégration dans la société des personnes désirant quitter le milieu terroriste.

Toujours selon la CCDH, l’interdiction de sortie du territoire ne doit pas créer des situations discriminatoires et doit être assortie de garanties suffisantes qui permettent d’éviter l’arbitraire.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat a rendu son premier avis le 19 mai 2015. A la suite de cet avis, la Commission juridique a adopté le 25 novembre 2015 un amendement qui a été avisé par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 8 décembre 2015.

Pour le détail, il est renvoyé au point V. Commentaire des articles ci-après.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

La Commission juridique reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 19 mai 2015 comme le projet de loi a pour seul objet de modifier des dispositions du Code pénal et du Code d'instruction criminelle.

Article 1^{er} – modifications du Code pénal

Point 1), point 2), point 3), point 4) et point 13)

Il s'agit d'adapter les renvois d'articles de certaines dispositions du Code pénal figurant à l'endroit des articles

- 32-1 du Code pénal (point 1)),
- 135-3, paragraphe (2) du Code pénal (point 2)),
- 135-5, paragraphe (2) du Code pénal (point 3)),
- 135-7, paragraphe (2) du Code pénal (point 5)) et
- 506-1, point 1) du Code pénal (point 13)).

devenus nécessaires à raison des modifications proposées à l'endroit des articles 135-11 (article 1^{er}, point 5)), 135-12 (article 1^{er}, point 6)), 135-13 (article 1^{er}, point 7)), 135-13 (article 1^{er}, point 8)), 135-14 (article 1^{er}, point 9)) et suite à l'insertion des articles 135-15 (article 1^{er}, point 10)), 135-16 (article 1^{er}, point 11)) et 135-13 (article 1^{er}, point 12)) nouveaux dans le Code pénal.

Ces dispositions ne donnent pas lieu à observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Point 5) – article 135-11 du Code pénal

Paragraphe 1^{er} nouveau

Le libellé actuel est repris en tant que paragraphe (1) nouveau tout en y supprimant la condition légale que l'acte de provocation au terrorisme, pour pouvoir être qualifié de fait réprimé par la loi pénale, doit créer un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises.

Il s'ensuit que la condition de la preuve positive, à savoir que l'acte de provocation au terrorisme doit créer un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises, n'est plus requise.

Une infraction comporte deux éléments, à savoir un élément matériel, à savoir „*un comportement extérieur, concrètement ou abstraitement dommageable et injustifié, que la loi interdit comme tel*”¹ et un élément moral, c'est-à-dire l'imputabilité psychique. Ainsi, un tel comportement interdit par la loi pénale doit pouvoir être imputé à une personne responsable.

L'élément moral implique, dans le chef de la personne poursuivie, la connaissance et la volonté de commettre le fait incriminé par la loi pénale. Ainsi, „*une infraction n'est punissable que si elle a été commise avec connaissance et volonté (sciens et volens aut accipiens)*”². Cet élément moral peut revêtir différentes formes, comme le dol général, le dol spécial et la faute simple.

L'élément intentionnel doit être différencié du mobile qui a animé, voir incité une personne à commettre un fait pénalement incriminé. Le seul mobile, à la différence de l'intention, ne tombe pas sous

1 Droit pénal général, Dean Spielmann, Alphonse Spielmann, 2e édition, Editions Bruylant, Chapitre IV L'élément moral de l'infraction, page 323

2 Droit pénal général, Dean Spielmann, Alphonse Spielmann, 2e édition, Editions Bruylant, Chapitre IV L'élément moral de l'infraction, page 327

le coup de la loi pénale. L'intention constitue l'étape subséquente en ce que cette personne recherche la réalisation du fait pénalement prohibé.

Les auteurs du projet de loi estiment que l'élément de la création d'un danger, tel qu'exigé actuellement par l'article 135-11, paragraphe 1^{er} du Code pénal, peut être analysé comme se référant au motif ayant animé une personne.

L'élément du mobile ne tombant pas comme tel sous le coup de la loi pénale et eu égard à la difficulté d'en rapporter la preuve, il est proposé de supprimer l'élément constitutif de la création d'un danger au niveau de l'infraction de l'acte de provocation au terrorisme. A cet égard, il échet de rappeler qu'il convient de différencier l'infraction de la provocation au terrorisme, par définition préliminaire, de l'infraction terroriste elle-même.

Il s'ensuit que la suppression de la condition de la création d'un danger vise à éliminer l'obligation d'en rapporter la preuve, c'est-à-dire rapporter la preuve positive que l'acte de provocation au terrorisme aurait incité une personne à commettre une infraction terroriste.

L'exercice relève d'un délicat exercice d'équilibrage entre la sauvegarde de la liberté d'expression et la lutte contre la menace terroriste.

Le paragraphe 1^{er} nouveau de l'article 135-11 du Code pénal comportera également une référence aux réseaux de communications électroniques, de sorte que l'acte de provocation au terrorisme peut être commis tant dans le monde réel que dans le monde virtuel.

Paragraphe 2 nouveau

Le paragraphe 2 nouveau vise à incriminer l'acte de provocation au terrorisme commis en présence de plusieurs individus „[...] dans un lieu non public, ou un lieu virtuel constitué par des moyens de télécommunications, mais ouvert à un certain nombre de personnes ayant le droit de s'y assembler ou de le fréquenter“.

Il convient d'en tenir compte sur le plan pénal, comme le degré d'inhibition est moindre dans un cadre non public.

Le champ d'application *ratio personae* de l'infraction de la provocation terroriste est étendu.

Il convient de préciser que sont visées tant les réunions dites „physiques“ que les cercles de personnes constitués dans le monde virtuel des télécommunications, à savoir les forums de discussions et les réseaux sociaux.

Il importe de noter que n'est pas visé, dans le cas de figure sous examen, un groupe terroriste, association structurée et ayant une vocation opérationnelle, qui est constituée dès la réunion de deux personnes (cf. article 135-3 du Code pénal), mais un contexte bien particulier, à savoir celui de la provocation au terrorisme. Il s'agit d'un stade préliminaire à la commission de l'acte terroriste. Dans pareil cas de figure, une seule personne suffit, et quel que soit le lieu, pour commettre un fait tombant sous le coup de la prohibition pénale de la provocation au terrorisme.

Les membres de la Commission juridique proposent pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique, de réserver, par voie d'amendement parlementaire, une suite favorable à la suggestion du Conseil d'Etat de s'inspirer du libellé de l'article 444, alinéa 3 du Code pénal et d'amender le paragraphe 2 en ce sens.

Dans son avis complémentaire du 8 décembre 2015, le Conseil d'Etat marque son accord avec ledit amendement parlementaire.

Point 6) – article 135-12 du Code pénal

Il est proposé d'ajouter un paragraphe 2 nouveau à l'article 135-12 visant le recrutement passif au terrorisme.

L'élément moral requis est le dol spécial, c'est-à-dire que la personne recrutée au terrorisme doit se faire recruter en toute connaissance de cause avec l'intention de commettre une des infractions terroristes prévues comme telles par la loi pénale.

Le Conseil d'Etat „ne peut pas imaginer de cas de figure de recrutement passif dans lequel la personne qui se fait recruter „pour commettre ou participer à la commission d'une des infractions terroristes“ n'entre pas, de ce fait, dans un groupe terroriste au sens de l'article 135-4 du Code pénal actuel“.

Il échet de préciser qu'est visé non le fait de faire partie d'un groupe terroriste conformément aux conditions telles que prévues à l'article 135-3 du Code pénal, mais bien le cas de figure d'une personne qui s'est fait recruter en vue de commettre ou de participer à la commission d'un acte terroriste.

En ce qui concerne l'observation soulevée par le Conseil d'Etat au sujet „[...] *du lien entre l'incrimination du recrutement passif et celle du recrutement actif; peut-on imaginer des poursuites du chef de recrutement passif sans une poursuite parallèle ou antérieure du chef de recrutement actif?*“, il convient de noter qu'il sera désormais permis de poursuivre une personne à titre de recrue au terrorisme et ce indépendamment de toute poursuite pénale éventuelle à l'encontre de la personne l'ayant recrutée (le recruteur).

Point 7) – article 135-13 du Code pénal

A raison de l'insertion d'un article 135-17 nouveau (article 1^{er}, point 12) ci-après) prévoyant, à l'endroit du paragraphe 1^{er}, le régime des sanctions pénales applicables aux tentatives d'actes terroristes telles que visés par les articles 135-11 à 135-16 du Code pénal, il est proposé de supprimer, à l'endroit de l'article 135-13 du Code pénal, le bout de phrase visant l'incrimination de la tentative de donner des instructions.

Cette modification n'appelle pas de remarque particulière du Conseil d'Etat.

Point 8) – article 135-13 du Code pénal

Le libellé actuel de la disposition figurant actuellement sous l'article 135-13 du Code pénal deviendra le paragraphe 1^{er} nouveau et un paragraphe 2 nouveau y sera adjoind.

Le paragraphe 2 vise le volet passif de la formation au terrorisme à condition que l'élément moral du dol spécial existe dans le chef de la personne qui participe ou cherche à participer à un entraînement au terrorisme.

Il y a lieu de préciser, eu égard à l'observation du Conseil d'Etat que „[C]ette disposition n'est pas sans soulever des problèmes au regard des principes du droit pénal et des problèmes d'application pratique en particulier en ce qui concerne la preuve de l'intention“ que l'administration de la preuve de l'intention, en d'autres termes, de l'élément moral, continue de répondre aux principes généraux du droit pénal. Il admet que l'admission de cet élément peut se révéler être plus difficile à administrer par le ministère public dans le cadre de l'infraction de l'entraînement passif au terrorisme.

Les membres de la commission font observer, eu égard à l'observation du Conseil d'Etat quant à une sollicitation restée infructueuse, que l'„infraction impossible“ peut, le cas échéant, être retenue. Ainsi, „il se peut qu'un agent ayant poussé son entreprise délictueuse jusqu'au stade de la perpétration de l'infraction ait manqué son objectif et ne soit pas parvenu au succès final alors que celui-ci était impossible à obtenir. Il en va ainsi lorsqu'à son insu l'objet de l'infraction entreprise n'existait pas (voleur qui fracture un tronc d'église vide), mais aussi lorsque, toujours à son insu, les moyens employés étaient inefficaces (coup de feu tiré à blanc)³“. Il va sans dire que pareil fait ne tombe pas sous le coup de la loi pénale.

Point 9) – nouvel article 135-14 du Code pénal

L'article 135-14 nouveau du Code pénal vise à incriminer certaines activités préparatoires, telles que détaillées au paragraphe 1^{er} (point a) initial) et au paragraphe 2 (point b) initial), réalisées en vue de commettre un acte terroriste tel que visé aux articles 135-11 à 135-13 du Code pénal.

L'insertion de cet article vise à faire face aux nouveaux modes opératoires des terroristes en autorisant les autorités judiciaires de poursuivre l'incrimination dans un stade plus en amont de la préparation d'un acte terroriste.

L'acte préparatoire à un acte terroriste ne tombe sous le coup de la loi pénale que pour autant que tant l'élément moral, à savoir le dol spécial, qu'un des éléments matériels détaillés aux points 1. à 4. (points i) à iv) initiaux) du paragraphe 2, soient réunis dans le chef de la personne visée.

Le Conseil d'Etat rappelle que „[D]ans la logique traditionnelle du droit pénal, on distingue entre l'acte dit préparatoire et le commencement d'exécution de l'acte. Le droit pénal distingue encore entre

³ *Droit pénal général*, Dean Spielmann, Alphonse Spielmann, 2e édition, Editions Bruylant, Chapitre III La matérialité de l'infraction, l'infraction impossible, page 277

l'infraction perpétrée et la tentative. [...] Se démarquant de cette logique, le texte sous examen incrimine des actes préparatoires posés en vertu de commettre une infraction terroriste et érige ces actes préparatoires en infraction autonome“.

Il convient de préciser que l'article 421-2-6 du Code pénal français, qui a servi de source d'inspiration au nouvel article 135-14 du Code pénal, est une disposition à caractère de police administrative.

Les auteurs du projet de loi sous examen ont considéré que la matière du terrorisme, et plus particulièrement le volet de son incrimination, devra relever du domaine de la loi pénale classique. Ce dernier comporte tout un ensemble de principes et de règles précis et univoques destinés à servir de garanties à l'égard du justiciable.

Au sujet de la mise en œuvre du nouvel article 135-14 du Code pénal, il convient de préciser que deux conditions cumulatives, à savoir la disposition figurant sous le paragraphe 1^{er} (lettre (a) initiale) – les membres de la commission réservent une suite favorable aux observations d'ordre législatif du Conseil d'Etat concernant la rectification du renvoi fait au liminaire de l'article 135-14 du Code pénal – et une des quatre conditions figurant à l'endroit du paragraphe 2 (lettre (b) initiale).

La Commission juridique note que ces actes se situent, sur l'axe temporel des éléments subséquents constitutifs d'une infraction, en amont des actes préparatoires et du fait incriminé par la loi pénale.

En ce qui concerne l'élément de la preuve, il appartient, comme pour tout fait répréhensible d'un point de vue pénal, au ministère public d'en rassembler les éléments concordants. L'article sous examen n'établit pas une „*sorte*“ de présomption irréfragable, mais il appartient aux autorités poursuivantes d'apporter, quels que soient les éléments matériels constatés, la preuve positive de l'intention morale y sous-jacente.

Il convient de renvoyer, comme l'a soulevé à juste titre le Conseil d'Etat, non à l'article 135-18 du Code pénal, mais bien au nouvel article 135-17 du Code pénal.

Point 10) – nouvel article 135-15 du Code pénal

La disposition sous examen vise à incriminer le fait d'une personne qui, à partir du territoire luxembourgeois, se rend ou se prépare à se rendre dans un autre Etat avec l'intention de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à des infractions terroristes.

Cette nouvelle sanction pénale vise à adresser le phénomène constaté et avéré que certains groupes terroristes ne rechignent pas à recruter des personnes étant des ressortissants ou des résidents de pays occidentaux qui se rendent dans un autre Etat en vue d'y commettre des actes terroristes. Ledit article vise également le fait que la recrue y est préparée, voir formée pour ensuite, une fois revenue dans son pays d'origine/de résidence, y commettre des infractions terroristes.

De par sa formulation, le nouvel article 135-16 du Code pénal permettra l'interception de la personne au moment où elle s'apprête à quitter le pays. Il est encore permis de l'intercepter en amont, à condition qu'il existe un ensemble d'indices sérieux et confortant permettant de conclure qu'elle s'est radicalisée en vue de commettre des actes terroristes une fois atteint l'autre pays.

Le Conseil d'Etat s'interroge, de nouveau, sur l'administration de la preuve de l'intention sous-jacente à un élément factuel *a priori* neutre, à savoir le fait de quitter le territoire national.

Les membres de la commission sont conscients que l'administration de la preuve positive de l'élément intentionnel peut se révéler être un exercice des plus exigeants.

Les circonstances de l'espèce peuvent être de sorte que certains faits constatés puissent être en concours idéal avec l'infraction du recrutement passif, tel qu'énoncé à l'endroit du nouveau paragraphe 2 de l'article 135-13 du Code pénal (cf. article 1^{er}, point 8) du projet de loi), au sens de l'article 65 du Code pénal.

Point 11) – nouvel article 135-16 du Code pénal

Le nouvel article 135-16 du Code pénal vise à incriminer la personne s'étant vue imposée, soit par le juge d'instruction (cf. article 2, point 12) du projet de loi sous examen en ce qu'il introduit un nouvel article 112-1 au Code d'instruction criminelle), soit par une juridiction de jugement (cf. article 1^{er}, point 12) en ce qu'il introduit un nouvel article 135-17, paragraphe 2 au Code pénal), l'obligation de remettre le passeport, voire la carte d'identité et de ne pas quitter le Luxembourg.

Il convient de noter, eu égard aux observations soulevées par le Conseil d'Etat dans son avis du 19 mai 2015, que le nouvel article 135-15 du Code pénal vise un cas de figure bien distinct de celui prévu au nouvel article 135-16 du Code pénal.

Le nouvel article 135-15 du Code pénal vise le cas de figure où une personne se rend ou s'est préparée à partir du territoire luxembourgeois dans un autre Etat avec l'intention de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à des infractions terroristes.

Le nouvel article 135-16 du Code pénal par contre érige en infraction le fait de quitter le territoire luxembourgeois en violation de l'interdiction de sortie du territoire ordonnée ou prononcée dans le chef d'une personne.

Au sujet de la différenciation de traitement entre le national et l'étranger, il échet de noter que le principe n'est pas nouveau en matière pénale.

Point 12) – nouvel article 135-17 du Code pénal

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} prévoit le régime des sanctions à l'égard d'une personne ayant tenté de commettre, respectivement s'étant rendue coupable d'avoir commis l'une des infractions telles que prévues aux articles 135-11 à 135-13 et aux nouveaux articles 135-13 à 135-16 du Code pénal.

Ainsi, il est proposé de généraliser le régime de l'incrimination de la tentative de la commission d'un acte terroriste.

Ce libellé ne donne pas lieu à une observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 autorise le juge à prononcer la peine de l'interdiction de sortie du territoire national dans le cas de figure où l'inculpé (de nationalité luxembourgeoise) n'essuie pas, pour la commission d'un acte terroriste tel que visé aux articles 135-12 à 135-15 du Code pénal, une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme, mais à une autre peine.

Cette peine de l'interdiction de sortie du territoire ne peut avoir qu'une durée maximale d'un an.

Il s'agit d'une peine accessoire susceptible d'être prononcée par une juridiction de jugement à l'égard d'une personne, essayant une condamnation au titre des faits incriminés par les nouveaux articles 135-12 à 135-15 du Code pénal, pour autant que les juges ne prononcent pas, à raison des circonstances propres au cas d'espèce, une peine d'emprisonnement ferme.

Ainsi, il importe de noter, eu égard à l'observation du Conseil d'Etat, que le régime d'application de ladite peine accessoire est bien délimité.

Point 13) – modification de l'article 506-1, point 1) du Code pénal

La modification d'ordre technique n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 2 – modifications du Code d'instruction criminelle

Point 1), point 2), point 3), point 4), point 5), point 6), point 7), point 9) et point 11)

Les références d'articles figurant à l'endroit des articles

- 5-1 (point 1)),
- 7-4 (point 2)),
- 26, paragraphe (2) (point 3)),
- 29, paragraphe (2) (point 4)),
- 48-7, paragraphe (2), point 2) (point 5)),
- 48-17, paragraphe (1), point 2) (point 6)),
- 66-2, paragraphe (1), point 2) (point 7)),
- 66-3, paragraphe (1), point 2) (point 9)), et
- 67-1, paragraphe (3) (point 11))

sont, à raison des modifications apportées à l'endroit des dispositions afférentes du Code pénal par le présent projet de loi, adaptées.

Ces modifications n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Points 8) et 10)

Il est proposé de procéder à la rectification d'une erreur se trouvant inscrite, à chaque fois, à l'endroit du point 11), paragraphe 1^{er} des articles 66-2 et 66-3 du Code d'instruction criminelle.

Le libellé modificatif ne donne pas lieu à observation du Conseil d'Etat.

Point 12) – nouvelle section X-1.– De l'interdiction de sortie du territoire en matière de terrorisme – nouvel article 112-1 du Code d'instruction criminelle

Le juge d'instruction, saisi pour un fait incriminé par les articles 135-12 à 135-15 du Code pénal, se voit attribué la faculté d'ordonner, dans le chef de l'inculpé, une interdiction de sortie du territoire national.

Cette mesure ne vise que les seuls ressortissants luxembourgeois.

Il importe de relever, suite à l'observation du Conseil d'Etat au sujet notamment de la nature de la mesure proposée, que le projet de loi sous examen est constant en ce que ses auteurs considèrent d'emblée la matière du terrorisme comme une matière relevant du domaine de la loi pénale. Ce domaine, à raison de sa spécificité, nécessite, partant, d'être encadrée par des dispositions spécifiques et autonomes.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Les membres de la commission reprennent l'ensemble des observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit

- de l'intitulé (modification de l'intitulé), et
- du point 9) (nouvel article 135-14) et du point 11) (nouvel article 135-16).

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 6761 dans la teneur qui suit:

*

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies

Art. 1^{er}. Le Code pénal est modifié comme suit:

- 1) A l'article 32-1, la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 2) A l'article 135-3 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 3) A l'article 135-5 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 4) A l'article 135-7 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 5) L'article 135-11 est remplacé comme suit:

„**Art. 135-11.** (1) Constitue un acte de provocation au terrorisme la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, y compris par le biais de réseaux de communications électroniques, avec l'intention d'inciter, directement ou indirectement, à la commission d'une des infractions visées au présent chapitre.

(2) Constitue également un acte de provocation au terrorisme le fait de diffuser le message visé au paragraphe 1^{er} en présence de plusieurs individus dans un lieu non public, ou un lieu virtuel

constitué par des moyens de télécommunications, mais ouvert à un certain nombre de personnes ayant le droit de s'y assembler ou de le fréquenter.“

- 6) Le libellé actuel de l'article 135-12 devient le paragraphe 1 de cet article, auquel il est ajouté un paragraphe 2 nouveau libellé comme suit:

„(2) Commet également un acte de recrutement au terrorisme toute personne qui, sciemment, se fait recruter pour commettre ou participer à la commission d'une des infractions terroristes visées au présent chapitre.“

- 7) A l'article 135-13, les termes „ou qui tente de donner des instructions“ sont supprimés.

- 8) Le libellé actuel de l'article 135-13 devient le paragraphe 1 de cet article, auquel il est ajouté un paragraphe 2 nouveau libellé comme suit:

„(2) Commet également un acte d'entraînement au terrorisme toute personne qui, sciemment, participe à l'entraînement visé au paragraphe 1 ou qui sollicite ou incite, par quelque moyen que ce soit, d'autres personnes à lui dispenser un tel entraînement.“

- 9) L'article 135-14 est remplacé comme suit:

„**Art. 135-14.** Est punie des peines prévues à l'article 135-17 le fait de préparer la commission d'une des infractions prévues par le présent chapitre, dès lors que la préparation de ladite infraction est caractérisée par:

- (1) Le fait de détenir, de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des explosifs, des armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses ou de détenir, de rechercher ou de se procurer des renseignements sur d'autres méthodes et techniques spécifiques de nature à contribuer à la préparation ou à la commission d'une infraction terroriste, et

- (2) au moins l'un des autres faits matériels suivants:

1. Recueillir des renseignements sur des lieux ou des personnes afin de mener une action terroriste dans ces lieux ou contre ces personnes ou exercer une surveillance sur ces lieux ou ces personnes;
2. S'entraîner au maniement d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses ou d'autres méthodes et techniques spécifiques ou à toute forme de combat ou au pilotage d'aéronefs ou à la conduite de trains ou de navires;
3. Consulter habituellement un ou plusieurs services de communications électroniques ou fréquenter habituellement des cercles au sens de l'article 135-11 (2), ou détenir des objets ou des documents qui provoquent à la commission d'actes de terrorisme;
4. Avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupes terroristes.“

- 10) Il est ajouté un article 135-15 nouveau libellé comme suit:

„**Art. 135-15.** Est punie des peines prévues à l'article 135-17 toute personne qui, à partir du territoire luxembourgeois, se rend ou qui s'est préparée à se rendre dans un autre Etat dans le dessein de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à une ou plusieurs des infractions terroristes prévues par le présent chapitre.“

- 11) Il est ajouté un article 135-16 nouveau libellé comme suit:

„**Art. 135-16.** Est puni des peines prévues à l'article 135-17 tout Luxembourgeois qui:

1. quitte le territoire national en violation de l'interdiction de sortie du territoire ordonnée ou prononcée à son égard, ou
2. qui se soustrait à l'obligation de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité nationale, ou un de ces documents seulement, aux autorités compétentes.“

- 12) Il est ajouté un article 135-17 nouveau libellé comme suit:

„**Art. 135-17.** (1) Toute personne qui commet ou qui tente de commettre une des infractions prévues aux articles 135-11 à 135-16 est punie d'un emprisonnement d'un à huit ans et d'une amende de 2.500 à 12.500 euros, ou d'une de ces peines seulement, même si aucune de ces infractions à la réalisation desquelles l'acte incriminé tendait n'a été commise.

(2) En cas de condamnation d'un Luxembourgeois pour une des infractions prévues par les articles 135-12 à 135-15 à une peine autre qu'une peine d'emprisonnement ferme, la juridiction de jugement peut prononcer une interdiction de sortie du territoire national pour une durée maxi-

male d'un an. Lorsqu'une interdiction de sortie du territoire n'a pas été ordonnée auparavant par le juge d'instruction, la personne concernée est tenue de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité au greffe de la juridiction ayant prononcée la peine prévue par le présent paragraphe, en échange du récépissé visé à l'article 112-1 du Code d'instruction criminelle."

- 13) A l'article 506-1, point 1), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.

Art. 2. Le Code d'instruction criminelle est modifié comme suit:

- 1) A l'article 5-1, la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 2) A l'article 7-4, la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 3) A l'article 26 (2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 4) A l'article 29 (2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 5) A l'article 48-7 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 6) A l'article 48-17 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 7) A l'article 66-2 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 8) A l'article 66-2 (1), point 11), la référence à l'article 170 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 192-2.
- 9) A l'article 66-3 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 10) A l'article 66-3 (1), point 11), la référence à l'article 170 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 192-2.
- 11) A l'article 67-1 (3), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 12) Il est ajouté au livre premier, titre III, chapitre I^{er}, une section X-1 nouvelle comportant l'article 112-1 nouveau et libellée comme suit:

*„Section X-1.– De l'interdiction de sortie du territoire
en matière de terrorisme*

Art. 112-1. (1) Tout Luxembourgeois faisant l'objet d'une instruction préparatoire pour une des infractions prévues par les articles 135-12 à 135-15 du Code pénal peut faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire national.

(2) L'interdiction de sortie du territoire national est ordonnée par le juge d'instruction et elle emporte, à titre conservatoire, l'invalidation du ou des passeports et de la carte d'identité de la personne concernée. Sans préjudice de la délivrance d'un récépissé attestant de l'introduction d'une demande en vue de l'octroi d'un passeport ou d'une carte d'identité, toute demande introduite à cette fin est tenue en suspens pendant la durée de validité de l'ordonnance d'interdiction de sortie du territoire et, le cas échéant, jusqu'à l'exécution de la peine d'interdiction de sortie du territoire prévue à l'article 135-17 (2) du Code pénal.

(3) L'ordonnance d'interdiction de sortie du territoire est notifiée par le greffe à la personne concernée et aux ministres ayant respectivement les passeports et les affaires communales dans leurs attributions qui en informent sans délai les autorités et services administratifs compétents. Dès la notification de l'ordonnance, et au plus tard dans les vingt-quatre heures à compter de celle-ci, la personne concernée est tenue de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité au greffe du cabinet d'instruction en échange du récépissé visé au point 7 de l'article 107 qui vaut justification de l'identité.

(4) Le juge d'instruction peut accessoirement ordonner une ou plusieurs des mesures prévues par l'article 107. Pour le surplus, les dispositions des articles 106 à 112 sont applicables, sauf qu'une demande de mainlevée de l'interdiction de sortie du territoire national est irrecevable pendant un délai d'un mois à partir de sa notification à la personne concernée."

Luxembourg, le 9 décembre 2015

La Présidente-Rapportrice,
Viviane LOSCHETTER

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6761/05

N° 6761⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

P R O J E T D E L O I

**modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux
fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution
2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies**

* * *

AVIS COMPLÉMENTAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT

(8.12.2015)

Par dépêche du 25 novembre 2015, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'un amendement au projet de loi sous objet.

L'amendement était accompagné d'un commentaire explicatif ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi sous examen intégrant l'amendement précité.

Le Conseil d'État marque son accord avec l'amendement proposé qui répond aux observations qu'il avait faites dans son avis du 19 mai 2015.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 décembre 2015.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6761

Bulletin de Vote (Vote Public)

Page 1/2

Date: 16/12/2015 11:11:45	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 2	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 6761 Conseil de séc. des Nat. Unies	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 6761	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	50	0	1	51
Procuration:	8	0	1	9
Total:	58	0	2	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Oui		M. Anzia Gérard	Oui	
M. Kox Henri	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
Mme Loschetter Viviane	Oui		M. Traversini Roberto	Oui	(M. Adam Claude)

CSV					
Mme Adehm Diane	Oui	(Mme Arendt Nancy)	Mme Andrich-Duval Sylv	Oui	
Mme Arendt Nancy	Oui		M. Eicher Emile	Oui	
M. Eischen Félix	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Franc	Oui		M. Kaes Aly	Oui	(Mme Mergen Martine)
M. Lies Marc	Oui	(M. Oberweis Marcel)	Mme Mergen Martine	Oui	
M. Meyers Paul-Henri	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Oberweis Marcel	Oui	
M. Roth Gilles	Oui		M. Schank Marco	Oui	
M. Spautz Marc	Oui		M. Wilmes Serge	Oui	
M. Wiseler Claude	Oui	(M. Spautz Marc)	M. Wolter Michel	Oui	
M. Zeimet Laurent	Oui				

LSAP					
M. Angel Marc	Oui	(M. Negri Roger)	M. Arndt Fränk	Oui	
M. Bodry Alex	Oui		Mme Bofferding Taina	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		M. Cruchten Yves	Oui	
Mme Dall'Agnol Claudia	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
M. Engel Georges	Oui		M. Fayot Franz	Oui	
M. Haagen Claude	Oui		Mme Hemmen Cécile	Oui	
M. Negri Roger	Oui				

DP					
M. Arendt Guy	Oui		M. Bauler André	Oui	
M. Baum Gilles	Oui		Mme Beissel Simone	Oui	
M. Berger Eugène	Oui		Mme Brasseur Anne	Oui	(M. Graas Gusty)
M. Delles Lex	Oui		Mme Elvinger Joëlle	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
M. Krieps Alexander	Oui		M. Mertens Edy	Oui	
Mme Polfer Lydie	Oui	(M. Berger Eugène)			

ADR					
M. Gibéryen Gast	Oui		M. Kartheiser Fernand	Oui	
M. Reding Roy	Oui				

déi Lénk					
M. Urbany Serge	Non		M. Wagner David	Non	(M. Urbany Serge)

Le Président:



Le Secrétaire général:

Date: 16/12/2015 11:11:45
Scrutin: 2
Vote: PL 6761 Conseil de séc. des Nat.
Unies
Description: Projet de loi 6761

Président: M. Di Bartolomeo Mars
Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	50	0	1	51
Procuration:	8	0	1	9
Total:	58	0	2	60

n'ont pas participé au vote:

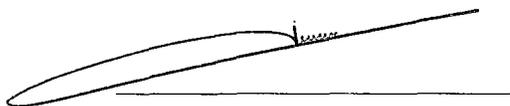
Nom du député

Nom du député

Le Président:



Le Secrétaire général:



6761/07

N° 6761⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(18.12.2015)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 17 décembre 2015 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 16 décembre 2015 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 19 mai 2015 et 8 décembre 2015;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 18 décembre 2015.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

08



Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 09 décembre 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 25 et 26 (réunion jointe) novembre 2015 et du 2 décembre 2015
2. 6761 Projet de loi modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies
 - Rapportrice: Madame Viviane Loschetter
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6886 Projet de loi portant modification de l'article 77 alinéa 2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire
 - Rapportrice: Madame Viviane Loschetter
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. Echange de vues portant sur les problèmes liés à la mendicité (demande du groupe politique CSV du 21 août 2015)
5. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Etienne Schneider, Ministre de la Sécurité intérieure

Mme Tania Ney, du Ministère de la Justice

Mme Martine Schmit, du Ministère de la Sécurité intérieure

M. Donat Donven, Directeur général adjoint - Police grand-ducale

M. René Lindenlaub, de la Police grand-ducale

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'Etat

Mme Doris Woltz, Procureur d'Etat adjoint à Luxembourg

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Octavie Modert

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 25 et 26 (réunion jointe) novembre 2015 et du 2 décembre 2015

Les projets de procès-verbal sous référence recueillent l'accord unanime des membres de la commission.

2. 6761 Projet de loi modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies

Présentation du projet de rapport

Madame la Rapportrice présente succinctement son projet de rapport.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la commission.

Temps de parole

Les membres de la commission proposent le modèle 1 pour les débats en séance plénière.

3. 6886 Projet de loi portant modification de l'article 77 alinéa 2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Présentation du projet de rapport

Madame la Rapportrice présente succinctement son projet de rapport.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la commission.

Temps de parole

Les membres de la commission proposent le modèle de base pour les débats en séance plénière.

4. **Echange de vues portant sur les problèmes liés à la mendicité (*demande du groupe politique CSV du 21 août 2015*)**

Introduction

Un représentant du groupe politique CSV, cosignataire de la demande sous référence, souligne que la mendicité et ses nombreuses facettes sont connues depuis longtemps.

Or, un nouveau moment a eu lieu au courant du mois d'août 2015 suite aux déclarations de Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, et de Monsieur le Ministre de la Sécurité publique de se concerter en vue de proposer, dans les meilleurs délais, de nouvelles mesures destinées à endiguer les nombreux problèmes liés à la mendicité.

Il estime que les problèmes rencontrés peuvent être regroupés selon trois hypothèses, à savoir:

1. *la mendicité simple;*

Ce phénomène ne cause pas, comme tel, un souci majeur pour l'ordre public.

Or, l'orateur renvoie à un souci en termes de sécurité juridique. En effet, l'article 157, point 2° de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration (Mémorial A, n°138 du 10 septembre 2008) a supprimé «2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.». L'orateur précise qu'il s'agit d'une erreur matérielle comme la volonté du législateur a été de supprimer l'alinéa 2 du point 6° de l'article 563 du Code pénal qui prévoyait la mesure de la reconduite à la frontière et non l'infraction de la mendicité simple.

2. *la mendicité organisée;*

Ce phénomène n'est pas sans poser problème.

3. les personnes qui par leur comportement et leur état alcoolisé (localisées en Ville-Haute près d'un centre commercial) constituent un *trouble à l'ordre public*.

L'orateur s'interroge sur l'opportunité d'introduire la mesure de l'expulsion en droit luxembourgeois.

D'après les nombreux procès-verbaux dressés par la Police Grand-Ducale, les autorités poursuivantes ne semblent *a priori* pas disposer *a priori* d'une grande marge de manœuvre.

Il aimerait disposer de plus amples informations quant aux mesures déjà prises, voire les mesures que le Gouvernement entend proposer en le domaine.

Explications

Monsieur le Ministre de la Justice

Monsieur le Ministre de la Justice précise, en guise d'introduction, que le phénomène de la mendicité dans toutes ces facettes n'est pas limité au seul territoire de la Ville de Luxembourg, mais concerne tout le pays.

Il précise que la mendicité simple figure, en tant que fait incriminé, toujours dans le Code pénal. Il rappelle que la loi précitée du 29 août 2008 comporte une erreur matérielle en ce qu'il n'a jamais été question de supprimer l'infraction de la mendicité simple. Cela résulte tant de la lecture de l'exposé des motifs que du commentaire des articles du rapport de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration (cf. doc. parl. 5802¹⁷).

Or, depuis 2009, dans de nombreuses affaires, les faits, initialement qualifiés de mendicité simple, ont soit pu être requalifiés en mendicité en réunion ou en vol à l'étalage soit n'ont pas été retenus.

Il s'ensuit, eu égard à l'ensemble de ces éléments, que l'option de la décriminalisation de la mendicité simple mérite d'être examinée et ce à l'instar des législations respectives de nos pays voisins.

Au sujet de la mesure dite «Platzverweis», Monsieur le Ministre de la Justice rappelle, en renvoyant à la question parlementaire n°1356, qu'il s'agit par essence d'une mesure d'urgence, à caractère unique, destinée à prévenir un danger imminent. De par ces caractéristiques, *«[C]e n'est donc pas une mesure destinée à s'appliquer de façon prolongée pour remédier à une situation récurrente. Au Luxembourg par contre, le «Platzverweis» semble être associé à l'idée de pouvoir, en cas de trouble à l'ordre public, conférer aux agents de la force publique la possibilité de contraindre une personne par injonction à quitter un endroit pour se déplacer vers un autre endroit en lui interdisant de revenir à l'endroit de départ, cela pour une durée plus ou moins prolongée. Il n'existe actuellement également aucune disposition légale permettant aux autorités communales de prononcer un tel «Platzverweis». L'instauration de pareil «Platzverweis» risquerait fortement de constituer une restriction de la liberté fondamentale de chaque citoyen d'aller et de venir sur la voie publique.»*

L'orateur informe les membres que le Gouvernement est en train de mener des réflexions en vue de procéder à une réforme des compétences des agents municipaux.

Madame le procureur général d'Etat

Madame le procureur général d'Etat accueille favorablement l'occasion pour pouvoir donner les explications nécessaires mais n'estime pas qu'il lui revienne, dans le présent cadre et à raison du principe de la séparation des pouvoirs, de justifier, d'une manière ou d'une autre, l'action des autorités judiciaires.

La mendicité simple

Elle souligne que la mendicité simple ne tombe plus sous le coup de la loi pénale depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2008. Il convient de préciser que les autorités judiciaires appliquent les lois telles que publiées dans le Mémorial, le Journal Officiel édité par le Service central de Législation.

L'oratrice renvoie à un courrier du 11 novembre 2009 de Monsieur le procureur général d'Etat adressé au Directeur de la Police Grand-Ducale («[...] supprimé à l'article 563 du Code pénal le point 6°, disposition relative à la mendicité qui n'est dès lors plus punissable et en conséquent je vous prie de bien vouloir inviter les membres de la police à ne plus dresser de procès-verbal en la matière sauf si les éléments de l'infraction de mendicité en réunion sont donnés.») l'informant que l'infraction de la mendicité simple a été abrogée. Dans ce courrier, les autorités policières ont été partant invitées à ne plus dresser des procès-verbaux pour des faits de mendicité simple sauf s'il devait s'agir d'un fait tombant sous la qualification de la mendicité en réunion.

La notion même de «mendicité» mériterait d'être définie de manière plus univoque.

La mendicité en réunion

L'oratrice précise que la jurisprudence, constante depuis 2009, exige la preuve qu'au moins deux personnes se sont adonnées ensemble à la mendicité. Une note de service de la Police Grand-Ducale précise les éléments devant être constatés pour qu'un fait constaté puisse être qualifié de mendicité en réunion.

Les données statistiques

Au sujet des données statistiques relatives aux faits de mendicité, il convient de noter que celles compilées par les autorités judiciaires font état de 260 affaires. Les données statistiques afférentes établies par la Police Grand-Ducale font état de 2.898 affaires. La différence s'explique par le fait que les statistiques policières relèvent chaque affaire, mendicité simple et mendicité en réunion, de manière distincte en fonction des événements journaliers constatés, alors que les autorités judiciaires les ont regroupés selon l'identité des auteurs.

Les constats

L'oratrice informe les membres de la commission que des actions de poing ont été organisées depuis 2009 conjointement avec les forces de l'ordre. Le résultat en termes de condamnation essuyés a été plutôt mince. La grande difficulté réside dans le rassemblement d'éléments probants.

Une voiture a fait l'objet d'une saisie judiciaire.

Des mineurs d'âge ont été impliqués dans certains faits dûment constatés au courant de l'année 2009. Ces derniers ont fait l'objet de mesures de garde provisoire ordonnées par le juge de la jeunesse et ont été placés dans les internats socio-éducatifs de Dreibern et de Schrassig. Or, ces mesures ont fait l'objet, dans un intervalle de temps assez court, d'une levée, notamment à raison de l'intervention des parents.

De même, certaines mesures de placement ont ordonné le placement de mineurs d'âge au Centre pénitentiaire de Luxembourg; cela a aussitôt fait l'objet de vives critiques, notamment de la part du Comité européen pour la prévention de la torture (Conseil de l'Europe).

La situation se complique au niveau de l'application et de la mise en œuvre des règles procédurales. Ainsi, une fois l'auteur d'un fait de mendicité en réunion ou autre fait comme le vol à l'étalage identifié, il fait l'objet d'une citation à comparaître (envoyée par courrier recommandée et par lettre simple) devant une juridiction. Or, dans la majorité des cas, cette

personne ne dispose pas d'un domicile fixe, de sorte que la citation ne peut pas être délivrée conformément aux dispositions légales applicables. Cette personne fait ensuite l'objet d'un signalement à des fins de notification d'une citation à comparaître.

Si par hasard, cette personne ferait l'objet d'une interpellation de la part des autorités policières, la citation à comparaître peut lui être valablement signifiée. Or, si l'auteur ne comparaît pas à l'audience, un jugement par défaut est prononcé qui de nouveau doit faire l'objet d'une signification à la personne condamnée. Un signalement à des fins de notification dudit jugement est ordonné. Au cas où ce jugement par défaut aurait pu être notifié au condamné signalé, il peut exercer les voies de recours ordinaires (opposition et appel). De nouveaux, il faut lancer des citations à comparaître devant la juridiction.

Si par chance, on serait arrivé à un arrêt rendu par une juridiction en dernier ressort et qu'une peine d'amende (la peine d'emprisonnement n'est guère prononcée) ait été confirmée, il convient encore de procéder à exécuter le jugement/arrêt.

Il s'ensuit que le déroulement des étapes procédurales obligatoires successives, pour autant qu'on arrive à en franchir une avec succès, est loin d'être sans faille.

L'oratrice conclut que la seule réponse judiciaire, de par son assise répressive et encore, n'est guère efficace pour lutter contre la mendicité dans ses différentes facettes.

La traite des êtres humains

Madame le procureur général d'Etat explique, en ce qui concerne la traite des êtres humains (articles 382-1 à 382-3 du Code pénal), qu'il faut avant tout rassembler des éléments probants suffisants pour pouvoir procéder à une enquête préliminaire, voire ordonner une instruction préparatoire.

A titre d'illustration, elle donne lecture d'un extrait du rapport d'activité de la Police Grand-Ducale (août 2015) qui précise que «*De manière générale, il n'a pas pu être constaté une quelconque organisation gérant le personnel ou le fruit de la mendicité*».

Les troubles à l'ordre public

L'oratrice explique que les agents de la Police Grand-Ducale disposent du pouvoir d'appréhender les personnes auteurs d'un fait qualifié de trouble à l'ordre public, mais cette mesure est limitée dans le temps.

Madame le procureur d'Etat adjoint près du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg

L'oratrice fait observer que l'article 342 du Code pénal s'inspire d'une disposition analogue du droit français. Or, la loi française a évolué depuis; ainsi, à titre d'exemple, l'article 312-12-1 du Code pénal français réprime désormais la mendicité dite «agressive» («**Art. 312-12-1.- Le fait, en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende.**»).

Elle fait observer que la loi française prend en considération l'exploitation et le contexte familial comme il est devenu fréquent d'utiliser des enfants mineurs dans le contexte de la mendicité. Au Luxembourg, où ce phénomène existe également, la seule possibilité, d'un

point de vue judiciaire, est de saisir le juge de la jeunesse qui peut ordonner des mesures de placement.

Or, de l'accord de chacun, cela ne constitue aucunement une solution viable.

L'oratrice fait état, pour l'arrondissement judiciaire de Luxembourg, sur une période de deux mois (octobre et novembre 2015), de quelque 200 inscriptions pour des faits de mendicité en réunion commis en tout par 49 personnes.

Dans le cadre des affaires renvoyées devant les juridictions de jugement, les condamnations prononcées visent généralement un ensemble d'infractions dûment constaté (comme la mendicité en réunion, le vol à l'étalage).

Il échet de noter que la peine d'emprisonnement prévue par l'article 342 du Code pénal (mendicité en réunion), dont la fourchette est comprise entre huit jours à un mois, est dérisoire et exclut de pouvoir mettre en œuvre d'autres mesures prévues par le Code pénal (comme l'association de malfaiteurs).

L'oratrice renvoie à l'écart existant entre les peines susceptibles d'être encourues pour l'infraction de mendicité en réunion et ceux prévues dans le cadre de la traite des êtres humains.

Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure

Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure précise, les données statistiques de la Police Grand-Ducale à l'appui, que l'année 2009 a vu un pic des constatations relatives à des faits de mendicité, à savoir 1.636 affaires. Cela résulte bien évidemment des opérations dites de poing des autorités policières en concertation avec les autorités judiciaires.

Au sujet des faits constatés en relation avec l'infraction soupçonnée de la mendicité en réunion, l'orateur précise que pour l'année 2014, les données statistiques font état de 36 procès-verbaux dressés et ayant concerné trois personnes victimes de tels faits et pour l'année 2015 en cours, 17 procès-verbaux ont été dressés jusqu'à présent et une personne victime de la traite humaine a pu être identifiée.

Monsieur le Ministre de la Sécurité publique constate que la seule voie répressive ne constitue certainement pas le chemin le plus adéquat.

Il conviendrait de renforcer les actions au niveau social.

Echange de vues

- ❖ Un membre du groupe politique DP rappelle, au sujet de la loi du 29 août 2009, que la volonté du législateur a été de supprimer l'alinéa 2 du point 6° de l'article 563 du Code pénal, c'est-à-dire la mesure de la reconduite à la frontière.

Monsieur le ministre de la Justice, tout en renvoyant aux derniers jugements rendus en la matière qui considèrent le point 6° de l'article 563 du Code pénal comme étant abrogé depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2009.

Il estime d'ailleurs que les peines prévues peuvent être qualifiées de dérisoire.

Au sujet d'une erreur matérielle que comporte un projet de loi voté par la Chambre des Députés réunie en séance plénière, l'orateur est d'avis qu'il conviendrait de se doter de lignes directrices permettant, dans le respect du cadre constitutionnel et légal, d'y remédier. En l'état actuel, une telle erreur matérielle ne peut être rectifiée qu'en soumettant un nouveau projet de loi, voire une proposition de loi, à l'assentiment formel de la Chambre des Députés.

Le représentant du groupe politique DP souligne que le phénomène de la mendicité en réunion, telle que visée par l'article 342, alinéa 3 du Code pénal, est connu et ne date pas d'hier.

Elle renvoie au procès-verbal de la réunion du 20 mars 2009 du Comité communale de prévention de la Ville de Luxembourg lequel précise que le procureur général d'Etat, suite à l'interrogation d'opportunité de réintroduire le fait de la mendicité simple dans le règlement de police de la Ville de Luxembourg, considère que la mendicité simple continue à être incriminée par le Code pénal et que les autorités policières sont tenues de poursuivre de tels faits.

L'oratrice qualifie, au vue des explications reçues, les actions entreprises de décevantes. Elle estime que si les autorités policières et judiciaires constatent des faits constitutifs de l'infraction de troubles à l'ordre public, il est impératif qu'il y ait une réponse concrète.

Elle estime indispensable de définir une approche cohérente comportant, tant sur le plan social que sur le plan répressif, des leviers de nature persévérante et conformes aux principes d'un Etat de droit.

L'oratrice explique, en ce qui concerne la Ville de Luxembourg, que beaucoup de mesures et d'initiatives ont été prises et entérinées au niveau social. Or, il importe de disposer, de manière parallèle, voire de mettre en œuvre des moyens plus contraignants autorisant les autorités policières et judiciaires d'intervenir et d'ordonner les mesures qui s'imposent selon les cas de figure.

Monsieur le Ministre de la Justice explique qu'il ne convient pas d'opérer une confusion entre le cas de figure d'un fait constitutif de la mendicité simple et d'un trouble à l'ordre public.

Un représentant de la Police Grand-Ducale explique qu'un groupe de personnes dûment identifiées sans domicile fixe investissent régulièrement certains lieux et s'adonnent, pendant la journée, à des activités de mendicité.

De plus, il arrive fréquemment, que certaines personnes, connues des autorités policières, investissent certains lieux de la Ville-Haute et sont auteurs de fait qualifiable de troubles à l'ordre public.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV donne à considérer que le phénomène et les problèmes associés à la mendicité ne sont pas limités à la seule Ville de Luxembourg.

L'orateur donne à considérer que les autorités communales, dont notamment le bourgmestre, sont investies d'une responsabilité en vue d'entamer des actions visant à enrayer des faits comme la mendicité ou des troubles à l'ordre public.

L'orateur met en garde qu'il est impérieux d'agir vite et de manière coordonnée. Le fait de ne pas réagir face à des faits synonymes d'incivilités mineurs, c'est-à-dire à

corroborer en quelque sorte l'impunité des auteurs de tels faits, aura pour conséquence, à moyen terme, une augmentation certaine d'autres incivilités plus graves.

Il lance un appel qu'il en va, dans son principe, du respect tout court de l'Etat de droit dans toutes ses déclinaisons institutionnelles.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV déclare appuyer les propos de l'orateur précédent et du membre du groupe politique DP.

Il souligne qu'il importe qu'un Etat de droit se donne les moyens nécessaires lui permettant de faire respecter l'autorité de la loi.

Il estime partant, tout en comprenant les explications données par les représentants des autorités judiciaires, qu'il faut avant tout ne pas se laisser vaincre par le défaitisme.

L'orateur renvoie à la question parlementaire n°2064 du 18 avril 2012 de Monsieur le Ministre de la Justice qui précise que «[...] Le législateur a adopté le 29 août 2008 une loi par laquelle l'infraction de mendicité simple a été supprimée. Il n'est dès lors que normal, du moins dans un Etat de droit, qu'il n'y a ni poursuites ni condamnations pour des faits qui ne constituent pas (ou plus) une infraction pénale.»

Il estime partant qu'il convient, une fois pour toute, de cesser d'entamer au niveau gouvernemental des discours contradictoires au sujet de l'infraction de la mendicité simple. De deux choses l'une: ou bien la mendicité simple a été abrogée en tant qu'infraction pénale ou bien elle ne l'a pas été.

Monsieur le Ministre de la Justice rappelle que la loi du 29 août 2008 telle qu'elle a été publiée au Mémorial A, n°138 du 10 septembre 2008, dispose comme suit:

«2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.»

Les organes relevant du pouvoir judiciaire, pouvoir indépendant, appliquent le texte de loi dans la teneur telle qu'il a été publié au Mémorial, Journal Officiel. En d'autres termes, le fait de la mendicité simple a été abrogé.

L'orateur est d'avis qu'il appartient à la Chambre des Députés de procéder à la rectification législative qui s'impose.

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP fait observer qu'il convient d'apprécier l'application d'une disposition légale.

Il est constant que le phénomène de la mendicité simple et de la mendicité en réunion persistera toujours et ce quelque soit les mesures légaux et règlementaires adoptées.

L'orateur préconise de comparer les moyens mis en œuvre dans les pays voisins et, le cas échéant, de s'en inspirer.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur l'opportunité de prévoir l'incrimination de la mendicité dite «agressive» comme en France.

Il aimerait disposer de plus amples détails quant aux mesures de prévention proposées, voire déjà entérinées.

L'article 9, paragraphe 2, du Code d'instruction criminelle, dispose que la Police Grand-Ducale est investie de la mission légale de constater les infractions, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs.

L'orateur se demande si la coopération judiciaire et policière internationale ne permettrait pas des résultats plus concrets.

Madame le procureur général d'Etat explique que l'article 345, alinéa 3 du Code pénal permet, du moins de manière partielle, d'appréhender le phénomène de la mendicité en réunion. Elle souligne que sur le plan légal, on dispose d'un certain nombre de dispositions permettant d'appréhender les faits visés.

Or, comme le rappelle l'oratrice, les autorités judiciaires sont confrontées à de nombreuses difficultés d'ordre pratique dans le cadre de la mise en œuvre de la loi pénale et plus particulièrement des dispositions d'ordre procédural.

Au sujet de l'entraide judiciaire, l'oratrice explique que le recours à une commission rogatoire présuppose l'ouverture d'une instruction préparatoire. Or, pour procéder à une instruction préparatoire, il faut qu'on dispose d'un minimum d'éléments probants.

Monsieur le Directeur adjoint de la Police Grand-Ducale explique que la Police Grand-Ducale est un corps administratif étatique au service de la société. En tant que tel, la mise en œuvre de ses missions, notamment celles relevant de la police administratif, sont vecteurs des attentes et conceptions propres à la société, relayées et consacrées dans la loi.

L'orateur explique que l'établissement des procès-verbaux en rapport avec des faits de mendicité dûment constatés représente un travail fastidieux qui, en relation avec les affaires définitivement jugées, est manifestement disproportionné.

Au sujet du vagabondage en relation avec des faits constitutifs de troubles à l'ordre public, il fait état du peu de mesures contraignantes à disposition des autorités policières dans le cadre de l'exercice de la police administrative. Il importe que les agents de police respectent le cadre légal et les principes généraux de droit.

Madame le procureur d'Etat adjoint près du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg renvoie, quant aux bases légales existantes et devant permettre aux différents acteurs d'intervenir d'emblé, aux

- (i) règlements de police communaux (infractions relevant de la classe des «contraventions»), et
- (ii) à l'article 37, alinéa 2 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police («*La Police se saisit des personnes, qui par leurs agissements insensés, mettent gravement en danger des personnes ou des biens, et en avise immédiatement l'autorité compétente. En cas de délégation de la part de l'autorité compétente le fonctionnaire de police délégué peut placer ces personnes dans un lieu de sûreté pour une durée n'excédant pas douze heures.*»).

Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure explique que le volet préventif, dont notamment le renforcement de la présence policière, est abordé dans le cadre de la réforme de la Police Grand-Ducale.

Il rappelle l'engagement du Gouvernement de procéder à un recrutement substantiel d'agents policiers.

L'orateur explique que malgré tout un ensemble de mesures concrètes, il convient de ne pas oublier que toute dissuasion a ses limites.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV renvoie au libellé du point 6° de l'article 563 du Code pénal tel que figurant dans le Code pénal édité par l'association sans but lucratif Pasicrisie Luxembourgeoise (Les codes de la Pasicrisie luxembourgeoise, Tome 3, Code pénal, Code d'instruction criminelle, 1^{ère} édition/2015).

Il y est marqué:

«Art. 563. Seront punis d'une amende de 25 € à 250 €:

[...]

6° Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.

[...]

Ledit point 6° comporte une note de bas en page libellé comme suit:

«Loi du 29 août 2008: «A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.»

Il s'agit vraisemblablement d'une erreur de formulation car il n'a jamais existé d'alinéa 2 à l'article 563. Il se dégage des travaux préparatoires de la loi que le législateur voulait en réalité non pas abolir le point 6 de l'alinéa 2, mais l'alinéa 2 du point 6.

Les autorités judiciaires considèrent que le point 6 a été abrogé dans son intégralité.»

L'orateur en conclut, eu égard aux explications afférentes de Monsieur le Ministre de la Justice, qu'il existe plusieurs lectures d'un seul et même texte de loi. Dans le souci de préserver la sécurité juridique, un impératif de base de tout Etat de droit, l'orateur s'interroge sur une éventuelle initiative de la part du Ministère de la Justice.

Il aimerait savoir, eu égard aux déclarations et explications reçues de la part des représentants des autorités judiciaires portant sur les grandes difficultés rencontrées au niveau de l'application du cadre légal afférent, quelles initiatives Monsieur le Ministre de la Justice compte entreprendre.

Monsieur le Ministre de la Justice conclut que le fait qualifiable de mendicité simple ne pose guère de problème aux autorités judiciaires. Ledit phénomène nécessite des actions au niveau social plutôt qu'au niveau de la répression.

Il préconise de procéder à la rectification de l'erreur matérielle quant au point 6° de l'article 563 du Code pénal.

Au sujet du fait de la mendicité en réunion, l'orateur constate que le cadre légal existe, mais que son application pose des problèmes concrets. Il rappelle que les autorités judiciaires ont procédé à des enquêtes préliminaires qui n'ont guère abouti.

Or, cela ne signifie pas qu'il faut pour autant rabaisser la garde, bien au contraire. L'orateur est d'avis que le volet des troubles à l'ordre public nécessite d'être examiné

de plus près, notamment en vue de dégager des pistes permettant aux autorités communales d'y faire face de manière efficace.

Il met en garde de confondre, de manière trop simpliste, des qualifications pénales distinctes comme la mendicité en réunion, le trouble à l'ordre public et la traite des êtres humains qui répondent à des concepts bien définis.

- ❖ Un membre du groupe politique DP déclare, eu égard aux explications données par les représentants des autorités judiciaires, être consterné.

L'oratrice estime qu'il faut agir davantage au niveau de la traite des êtres humains afin de contrecarrer le phénomène de la mendicité en réunion telle que pratiquée notamment sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

Elle donne à considérer que si la situation actuelle perdurerait, il en résulterait une généralisation du recours systématique à des sociétés privées de gardiennage. Or, une telle évolution n'est pas souhaitable.

Il convient partant que les responsables politiques, tant sur le niveau national que communal, unissent leurs efforts en vue de définir et de mettre en œuvre une approche cohérente.

Conclusions

Les membres de la Commission juridique, eu égard aux considérations qui précèdent, invitent, sur proposition de Madame la Présidente, le Gouvernement à procéder à une comparaison des moyens mis en œuvre dans les pays voisins, notamment en ce qui concerne les troubles à l'ordre public, et, le cas échéant, de s'en inspirer en vue d'adapter le cadre légal luxembourgeois.

5. Divers

Il convient de procéder, à l'endroit du procès-verbal de la réunion du 2 décembre 2015, aux rectifications (modifications figurent en caractères gras) suivantes:

- ❖ à la page 3, sous **Section 07.1.-services judiciaires**

- **Art 12.002 frais de gardiennage**

«L'augmentation significative du poste budgétaire sous rubrique s'explique par la volonté de sécuriser les bâtiments arbitrant les juridictions de l'arrondissement judiciaire de Diekirch, de même que le bâtiment sis à Esch-sur-Alzette (Justice de Paix et Tribunal de travail). Il est prévu d'y installer des portiques de détection (passant par l'intermédiaire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures) et de mettre en place des contrôles aux entrées des différents bâtiments assurés par une société externe. Il s'agit d'assurer la protection tant du personnel de l'administration judiciaire que celle des visiteurs des juridictions. **comprend la future mise en place de 7 portiques de sécurité tant dans les différents bâtiments de la Cité Judiciaire, que dans ceux de Diekirch et d'Esch/Alzette. L'augmentation des frais concerne en outre le gardiennage des nouveaux locaux du Service central d'assistance sociale (SCAS).**»

- **Art. 12.125 : frais d'experts et d'études en matière informatique, page 3**

«Le coût global estimé du projet, dont les travaux devraient s'étaler sur une durée de **plus de cinq ans**, s'élèvera, d'après les estimations actuelles, à 30 millions d'euros.»

- **Art 12.300 : frais de justice Frais de justice; exécution de commissions rogatoires; expertises et missions spéciales (crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)**

~~«Ce poste budgétaire connaît une certaine augmentation~~ **La hausse du crédit est due à l'adaptation de l'article budgétaire aux dépenses réelles**, à savoir 6.253.527 euros par rapport à l'année 2015 (4.000.000 euros).»

- ❖ A la page 5, sous **Section 07.3- Juridictions administratives**

Article 11.000-traitements des fonctionnaires

«**Cinq personnes, dont deux magistrats et cinq trois** attachés de Justice ont été recrutés.»

- ❖ **Projet de loi 6901 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 - 2019**

«

- ***Justice Ministère de la Justice***

~~Le budget pluriannuel connaîtra une augmentation légèrement en dessous de 2 millions d'euros.~~ **Le Ministère de la Justice essaiera de maintenir en matière de dépenses annuelles sa vitesse de croisière. Ces dépenses s'élèveront aux alentours de 2,6 million euros.**»

Le secrétaire-administrateur,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter

05



Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 25 novembre 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 octobre 2015 et du 18 novembre 2015
2. Paquet "réforme du droit de la famille"
 - Présentation par Monsieur le Ministre de la Justice
 - Echange de vues
3. 6761 Projet de loi modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies
 - Rapporteur: Madame Viviane Loschetter
 - Présentation et adoption d'un amendement parlementaire
4. 6718 Projet de loi modifiant, en vue de la transposition de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/ CEE du Conseil:
 - 1) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales;
 - 2) le titre II de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises;
 - 3) le titre II du livre Ier du Code de commerce
 - Rapporteur: Monsieur Franz Fayot
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
5. Divers

*

Présents : Mme Taina Bofferding remplaçant M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Serge Urbany, député (*observateur*)

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

Mme Claudine Konsbruck, Mme Tania Ney, Mme Danièle Nosbush, M. Daniel Ruppert, Mme Joëlle Schaack, du Ministère de la Justice

M. Tom Dominique, de l'Inspection générale de la Sécurité sociale

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Angel

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 octobre 2015 et du 18 novembre 2015

Les projets de procès-verbal sous référence recueillent l'accord unanime des membres de la commission.

2. Paquet "réforme du droit de la famille"

Explications de Monsieur le Ministre de la Justice

1. Remarques introductives

Monsieur le Ministre de la Justice rappelle que la réforme tant du divorce - le projet de loi 5155 portant réforme du divorce a été déposé en date du 20 mai 2003 à la Chambre des députés - que la réforme du droit de la famille en général a fait l'objet de tergiversations, différends et discussions préalables.

Il souligne son intention de lancer pour de bon cette grande réforme en matière de politique sociale dans les plus brefs délais.

La finalisation du projet de loi en vue de son dépôt à la Chambre des Députés est en cours et il escompte pouvoir procéder à cette première étape initiant le début des travaux parlementaires au courant du mois de mars 2016.

L'orateur évoque la façon de travailler du ministère de la Justice; les travaux préparatoires sont réalisés au sein d'un groupe de travail *ad hoc* constitué de fonctionnaires des différents ministères touchés, de représentants de la magistrature assise et debout et de praticiens du droit.

Cette façon d'œuvrer comporte le grand avantage de réunir l'ensemble des acteurs directement concernés par la mise en œuvre et l'application au quotidien des dispositions légales réformatrices. Le désavantage tient au planning à raison des nombreux engagements devant être assurés par ces mêmes personnes.

La présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne du 2^e semestre de cette année a également eu une incidence directe sur le rythme des travaux préparatoires.

Monsieur le Ministre de la Justice a estimé opportun de détailler, à ce stade intermédiaire des travaux de rédaction du projet de loi afférent, aux membres de la Commission juridique les grands principes déjà retenus.

La philosophie inhérente est d'aborder, dans un seul et unique projet de loi, les volets relatifs

- (i) à l'introduction d'un juge aux affaires familiales,
- (ii) à la réforme du divorce, et
- (iii) à la réforme de l'autorité parentale.

2. Précisions quant à la création d'une nouvelle juridiction, le juge aux affaires familiales

Dans un **souci de simplification des procédures** relatives aux différents aspects relevant du droit de la famille, il est proposé d'instituer le juge aux affaires familiales. Cette nouvelle juridiction, à insérer au niveau de l'organisation judiciaire, sera désormais compétente, de manière exclusive, pour les différents domaines touchant le droit de la famille comme la pension alimentaire, la résidence de l'enfant commun, l'expulsion en cas de violence domestique (liste non exhaustive).

Le juge aux affaires familiales, de par ses compétences exclusives et regroupées, disposera d'une vue d'ensemble lui permettant d'analyser et d'aborder un cas d'espèce donnée en fonction des circonstances qui lui sont propres. Cet agencement permettra de délivrer des décisions de justice endéans des délais rapprochés et ce tant dans l'intérêt du justiciable que dans l'intérêt de favoriser davantage une pacification des relations.

La nouvelle juridiction siègera en tant que juge unique sauf les cas limitativement énumérés par la loi où elle siège en tant que chambre collégiale.

Le juge aux affaires familiales sera saisi par voie de requête et ne nécessitera donc pas un ministère d'avocat qui restera par conséquent facultatif, sauf si une instance de divorce est en cours.

Dès saisine, la première audition doit avoir lieu dans un laps de temps compris entre huit jours et sept semaines. Les audiences ont lieu en présence des parties et ce quelque soit la composition du juge aux affaires familiales (à juge unique ou en chambre collégiale).

La création de la nouvelle juridiction du juge aux affaires familiales implique une réorganisation de l'organisation judiciaire. Des consultations à ce sujet sont actuellement menées, de même qu'il sera procédé à un recrutement de magistrats supplémentaires.

3. Précisions quant à la réforme du divorce

Monsieur le Ministre de la Justice explique qu'il est proposé, conformément au programme gouvernemental, de supprimer le divorce pour cause déterminée (article 229 et suivants du Code civil) et de ne prévoir que **deux formes de divorce**, à savoir:

- (i) le divorce par consentement mutuel (avec la suppression de la 2^e comparution devant le tribunal), et

(ii) le divorce pour rupture irrémédiable des relations conjugales.

Il est proposé que **certains faits incriminés par le Code pénal**, constitutifs de fait très grave (comme l'attentat à la pudeur, la violence domestique, les coups et blessures, la tentative de meurtre, l'assassinat, l'empoisonnement, etc.) seront toujours pris en considération par le tribunal saisi d'une demande en divorce. Regroupé de manière exhaustive dans une liste, ils seront opposables au conjoint, auteur de tels faits, qui perdra de ce fait ses avantages matrimoniaux et ne pourra ainsi donc pas se voir allouer une pension alimentaire.

La technique de la liste dite exhaustive vise à éviter de réintroduire des faits comme l'adultère ce qui reviendrait à introduire de nouveau et *de facto* le divorce pour cause déterminée.

Par des éléments contenus dans le nouveau projet de loi à déposer, la détermination **de la pension alimentaire** devrait s'avérer plus facile.

Le principe de la détermination de la pension alimentaire et de la fixation du montant selon les besoins de l'époux créancier et de la capacité de l'époux débiteur est maintenu.

La vocation de la pension alimentaire sera toujours de compenser des dommages-intérêts en réparation du préjudice matériel ou moral que la dissolution du mariage fera subir dans le chef d'un des conjoints.

Il est proposé d'inscrire dans le texte de loi un certain nombre d'éléments susceptibles d'être pris en considération par le tribunal saisi en vue de l'allocation d'une pension alimentaire et de la fixation de son montant. Il est également proposé, en ce qui concerne la durée dans le temps de la pension alimentaire, qu'elle ne pourra excéder la durée du mariage en question.

Au sujet du **partage et de l'individualisation des droits à la pension en cas de divorce**, obstacles qui jusqu'à présent ont toujours fait échouer toute velléité de réforme, le nouveau projet de texte de loi pourrait prévoir un rachat rétroactif des durées de cotisation dans le cadre du régime général.

Qui dit «cotisation» dit «créance» qu'un conjoint doit à l'autre, due en fonction de la durée du mariage, de la cessation de toute activité ou d'un temps de travail réduit dans le chef de l'un d'eux. D'une manière ou d'une autre, le partage et l'individualisation des droits à pension ne pourront se faire que sur une quantification des revenus.

Certains paramètres, comme la détermination du moment de la naissance de la créance afférente ou les modalités de prise en compte de la réduction du temps de travail, devront encore être peaufinés.

La formule de calcul existe déjà et devra s'appliquer sur les revenus des conjoints en vue de déterminer le capital destiné à honorer la créance éventuellement née dans le chef de l'un des conjoints.

Ainsi, la nouvelle proposition repose sur le principe de la prise en considération, pour déterminer la base de calcul, des cotisations et non des prestations. Ceci permettra d'inclure le régime général ainsi que les régimes spéciaux et ceci tant nationaux qu'internationaux.

Le volet relatif à la **pension de survie en cas de divorce** fait encore l'objet de discussions.

En ce qui concerne l'**attribution de la jouissance du logement familial**, le projet de loi prévoit que l'intérêt de l'enfant est un critère prédominant. Cette mesure sera limitée dans le temps, à savoir deux ans, et ne sera prise que pour autant que les enfants soient âgés de moins de douze ans.

Le texte de loi futur prévoit qu'une indemnité d'occupation pourrait être allouée; il s'agit d'une compensation d'ordre financier étant donné que l'attribution de la jouissance du logement familial n'est pas à considérer comme l'attribution d'un quelconque avantage financier.

Les **règles procédurales** propres aux demandes en divorce seront adaptées dans un souci d'accélération et de la pacification des relations. Il est prévu de fusionner le volet quant au fond et quant aux mesures accessoires dans une procédure unique et de prévoir une procédure en référé spécifique. La première audience du tribunal saisi devra avoir lieu dans les sept semaines après le dépôt de la requête introductive d'instance.

Il est proposé que la procédure soit essentiellement orale avec la faculté pour le tribunal saisi de demander des mémoires aux parties concernées. De même, les magistrats se voient attribuer un rôle plus actif quant à des démarches éventuelles de médiation. Il s'agit de favoriser des accords d'arrangement à l'amiable.

4. Précisions quant à la réforme de l'autorité parentale

Monsieur le Ministre de la Justice explique que la réforme vise à introduire dans le droit luxembourgeois le **principe de l'autorité parentale conjointe (la coparentalité)** et ceci quelque soit la situation juridique des parents (mariés, divorcés, pacsés, concubins, ménage de fait) et le mode d'établissement de la filiation de l'enfant.

De même, le principe de la résidence alternée sera ancré dans la loi comportant des modalités autorisant une certaine souplesse selon le cas d'espèce.

Ainsi, les parents seront investis des mêmes droits et obligations. Les modalités relatives au droit de visite et d'hébergement seront adaptées et le bénéfice peut en être étendu à des personnes tierces.

5. Conclusions

Monsieur le Ministre de la Justice conclut que le projet de loi, dont le dépôt pourra intervenir au courant du mois de mars 2016, est porteur d'une grande réforme. A raison de cette envergure, l'instruction parlementaire des dispositions réformatrices sera certainement un parcours de longue haleine.

Echange de vues

❖ Un membre du groupe politique LSAP fait état des longues discussions antérieures au sein de la Commission juridique au cours des dernières législatures et rappelle également les travaux déjà menés par la Sous-commission «Réforme du divorce» lors de la législature précédente.

L'orateur s'interroge, à raison des points proposés qui différencient des positions jadis admises, sur le calendrier des travaux parlementaires qui peuvent s'avérer être longs et fastidieux. Partant de ce constat, il avance l'idée de pouvoir détacher certains points de

cette réforme d'envergure afin de les examiner de manière autonome au sein de la commission.

Monsieur le Ministre de la Justice déclare vérifier l'utilité de dissocier certains éléments clés du paquet d'ensemble et de les incorporer, le cas échéant, dans des projets de loi distincts en vue d'en accélérer l'instruction parlementaire.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV, constatant l'accord de principe des groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés sur la nécessité de devoir réformer le régime juridique de l'autorité parentale, réitère sa proposition de dissocier le volet relatif à la réforme de l'autorité parentale de la grande réforme et de l'examiner de manière séparé. Cette façon de procéder aurait le grand mérite d'avancer utilement en la matière afin de mettre fin à une situation qui n'est plus tenable sur le plan juridique.

Au sujet du juge aux affaires familiales, l'orateur s'interroge sur la concentration de tant de compétences entre les mains d'un juge unique.

En ce qui concerne les pistes réformatrices annoncées au niveau du divorce, il approuve la suppression pure et simple du divorce pour cause déterminée. En ce qui concerne la liste exhaustive des faits qualifiés comme graves et devant être pris en considération par les juges saisis, l'orateur s'interroge quant à leur mise en œuvre. Est-ce qu'il faut un jugement pénal coulé en force de chose jugée au préalable ou est-ce que des soupçons avérés suffisent-ils ?

Il aimerait disposer de plus amples informations quant à la procédure introductive d'instance d'une demande en divorce.

Finalement, il explique qu'il y a une différence entre la garde alternée de l'enfant, qui est une prérogative essentielle de l'autorité parentale, et la résidence alternée qui vise la résidence de l'enfant en la fixant en alternance au domicile de chacun des conjoints.

Monsieur le Ministre de la Justice explique qu'il s'agit bien d'une liste exhaustive établie dans l'optique de la suppression du divorce pour cause déterminée. Il s'agit de veiller à ne pas réintroduire, par la porte arrière, une sorte de divorce pour cause déterminée.

Sur le plan procédural, il convient de noter qu'une instance en divorce pendante devant la juridiction ne préjudicie d'aucune manière les suites éventuelles que la commission d'un tel fait pénal qualifié comme grave par la législation sur le divorce a sur le plan des poursuites pénales.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV accueille favorablement la proposition relative au partage et à l'individualisation des droits à la pension en cas de divorce en se basant sur la cotisation. A raison du mécanisme proposé, on ne peut plus guère parler d'un «splitting» tant des prestations dues à titre de pension vieillesse que des cotisations versées pour constituer une carrière d'assurance.

L'orateur rappelle que cette proposition reprend, dans l'essence, une solution jadis proposée par le Conseil d'Etat. Or, à l'époque (années 80' du siècle précédent), cette solution n'a pas pu être poursuivie comme l'option du rachat d'une période de cotisations n'était pas admise dans le régime de la fonction publique.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV aimerait disposer de plus amples informations quant à la faculté du recours, dans le chef du juge aux affaires familiales, à des médiateurs agréés.

L'oratrice se demande si le ministre de la Justice compte déposer un seul projet de loi ou des projets de loi distincts.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que la situation actuelle perdure de sorte qu'il est loisible aux parties de saisir, au préalable à toute saisine d'un juge, un médiateur afin de trouver une issue à la leur situation.

Il est proposé que les magistrats aient une approche comportant des éléments issus de la méthode de la médiation.

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique ADR estime comprendre que le juge aux affaires familiales sera une juridiction à part entière qui, à raison des compétences d'attribution, peut intervenir tant pendant la durée du mariage (comme pour le volet de la contribution aux charges du ménage) que pendant une instance de divorce ou pour toute situation familiale.

Il aimerait disposer de plus amples précisions quant à la juridiction d'appel des décisions rendues en première instance par le juge aux affaires familiales.

Il se demande si une faute, avérée autre que celles reprises dans la liste exhaustive, commise par un des conjoints pendant la durée du mariage aurait une conséquence éventuelle en termes de révocation des avantages matrimoniaux consentis au conjoint fautif et ce à raison de l'obligation de fidélité inhérente au mariage.

L'orateur aimerait disposer de plus amples informations quant aux cas d'ouverture de la pension alimentaire. En ce qui concerne la fixation du montant de ladite pension alimentaire, il s'interroge sur la nature des revenus des conjoints pris en compte.

Il estime que l'indemnité d'occupation susceptible d'être ordonnée peut être source d'inégalité.

L'orateur estime, en ce qui concerne la réforme de l'autorité parentale, qu'il convient d'encadrer le droit de visite et d'hébergement à consentir à des personnes tierces et ce notamment eu égard à la situation des familles recomposées.

- ❖ Un membre du groupe politique DP estime utile de dissocier le volet relatif à la réforme de l'autorité parentale; cela permettra d'avancer rapidement à ce sujet au sein de la commission.

L'oratrice estime qu'il faut veiller à ce que les ressources adéquates soient allouées en vue de permettre à la nouvelle juridiction du juge aux affaires familiales, à raison de ses compétences d'attribution et du nombre important de dossiers, de pouvoir assumer son rôle.

Elle donne à considérer que la suppression du ministère d'avoué dans le cadre de la saisine du juge aux affaires familiales n'est pas sans créer de nouvelles difficultés.

L'oratrice déclare ne pas appuyer la suppression du divorce pour cause déterminée.

En ce qui concerne la liste des faits qualifiés comme graves devant obligatoirement être pris en considération par les juges saisis, elle estime que tout fait doit pouvoir être appréhendé.

L'oratrice estime que la proposition d'aligner la durée de la pension alimentaire sur celle de la durée du mariage afférent sera génératrice de certaines difficultés, notamment dans le chef de l'époux créancier.

Monsieur le Ministre de la Justice déclare que le recrutement de magistrats supplémentaires constitue un défi qui de plus aura un impact d'ordre financier et budgétaire certain.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV déclare appuyer les propos de l'orateur précité au sujet des faits devant être pris en considération par la juridiction saisie d'une demande en divorce.
- ❖ Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk (observateur) est d'avis que les différents volets de la réforme envisagée doivent être examinés de manière concordante dans leur ensemble.
- ❖ Madame la Présidente propose d'attendre le dépôt du projet de loi avant de décider de l'opportunité d'en dissocier certains éléments dans le but d'en accélérer l'examen parlementaire et d'avancer ainsi l'entrée en vigueur de ces dispositions modificatives.

3. 6761 Projet de loi modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies

La proposition d'amendement recueille l'accord unanime des membres de la commission.

- ### **4. 6718 Projet de loi modifiant, en vue de la transposition de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/ CEE du Conseil:**
- 1) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales;**
 - 2) le titre II de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises;**
 - 3) le titre II du livre 1er du Code de commerce**

M. le Rapporteur présente succinctement l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 10 novembre 2015.

Il convient de retenir que l'ensemble des amendements parlementaires rencontrent l'assentiment du Conseil d'Etat qui déclare être en mesure de lever les oppositions formelles prononcées à l'endroit de plusieurs articles.

La présentation et l'adoption du projet de rapport figurent à l'ordre du jour de la réunion de la commission du mercredi 2 décembre 2015.

5. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Le secrétaire-administrateur,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter

04



Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 18 novembre 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 novembre 2015
2. 6761 Projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle
- Rapporteur: Madame Viviane Loschetter
- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6759 Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012
- Rapporteur: Madame Viviane Loschetter
- Examen de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données
4. 6762 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012
- Rapporteur: Madame Viviane Loschetter
- Examen de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données
5. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Serge Urbany, député (*observateur*)

M. Luc Reding, du Ministère de la Justice
M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 novembre 2015

Le projet de procès-verbal sous référence recueille l'accord unanime des membres de la commission.

2. 6761 Projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle

Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat

Point 7) – modification de l'article 135-13 du Code pénal

La suppression des termes «[...] ou qui tente de donner des instructions [...]» ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Ce dernier rappelle qu'il est proposé de prévoir, de manière générale, à l'article 135-17, paragraphe 1^{er} (article 1^{er}, point 12) du projet de loi), l'incrimination de la tentative de toutes les infractions terroristes prévues par le Code pénal.

Point 8) – modification de l'article 135-13 du Code pénal

Selon le Conseil d'Etat, «[D]eux situations sont visées: le fait de participer sciemment à l'entraînement et celui de solliciter un tel entraînement. Pour le premier cas de figure, le Conseil d'Etat renvoie à son observation à l'endroit du point.

Il estime qu'une personne qui accepte de se faire entraîner entre de ce fait même dans une structure terroriste. Le second cas de figure pose un problème d'une autre nature, alors que la simple sollicitation d'un entraînement, même si elle reste infructueuse, est incriminée. S'ajoute à cela que le texte ne formule aucune condition en ce qui concerne la personne auprès de laquelle l'entraînement est sollicité.

Cette disposition n'est pas sans soulever des problèmes au regard des principes du droit pénal et des problèmes d'application pratique en particulier en ce qui concerne la preuve de l'intention.».

Le représentant du Ministère de la Justice fait observer que l'administration de la preuve de l'intention, en d'autres termes, de l'élément moral, continue de répondre aux principes généraux du droit pénal. Il admet que l'admission de cet élément peut se révéler être plus difficile à administrer par le ministère public dans le cadre de l'infraction de l'entraînement passif.

Il rappelle, eu égard à l'observation du Conseil d'Etat quant à une sollicitation restée infructueuse, que l'infraction impossible peut, le cas échéant, être retenue. Ainsi, «*il se peut qu'un agent ayant poussé son entreprise délictueuse jusqu'au stade de la perpétration de l'infraction ait manqué son objectif et ne soit pas parvenu au succès final alors que celui-ci était impossible à obtenir. Il en va ainsi lorsqu'à son insu l'objet de l'infraction entreprise n'existait pas (voleur qui fracture un tronc d'église vide), mais aussi lorsque, toujours à son insu, les moyens employés étaient inefficaces (coup de feu tiré à blanc).*¹». Il va sans dire que pareil fait ne tombe pas sous le coup de la loi pénale.

Point 9) – nouvel article 135-14 du Code pénal

Le nouvel article 135-14 introduit dans le Code pénal porte incrimination de certaines activités préparatoires en vue de la commission d'une infraction terroriste.

Le Conseil d'Etat relate que «*[D]ans la logique traditionnelle du droit pénal, on distingue entre l'acte dit préparatoire et le commencement d'exécution de l'acte. Le droit pénal distingue encore entre l'infraction perpétrée et la tentative. Le nouvel article 135-17 vise d'ailleurs expressément la tentative. Se démarquant de cette logique, le texte sous examen incrimine des actes préparatoires posés en vue de commettre une infraction terroriste et érige ces actes préparatoires en infraction autonome. La combinaison du nouvel article 135-14 avec le nouvel article 135-17 conduit à envisager, du moins en théorie, le cas de figure de la tentative de préparer une infraction terroriste.*

La logique du texte est encore très particulière. Est sanctionné le fait de préparer une infraction terroriste si cette préparation est caractérisée par divers faits matériels. L'objectif de préparer une infraction terroriste renvoie à l'intention. Celle-ci est déduite de certains éléments matériels plus ou moins neutres. Se pose la question du lien entre ces éléments et la déduction que ces faits sont accomplis dans le but de préparer une infraction terroriste. La preuve de la préparation ne saurait être fondée, par une sorte de présomption irréfragable, sur la preuve de ces éléments. S'ajoute à cela que certains de ces éléments sont per se répréhensibles, tels la détention d'armes prohibées, l'entraînement au terrorisme ou encore la détention d'objets ou de documents qui provoquent à la commission d'actes de terrorisme. Certains faits matériels peuvent d'ailleurs être neutres, tel le fait d'avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations ou de revenir au pays après un tel séjour. La détention, par une telle personne, d'une arme prohibée, pour répréhensible qu'elle soit au regard de la législation spéciale pertinente, ne saurait suffire, par un mécanisme de présomption, à justifier l'application du nouvel article 135-14.

La formulation de la disposition sous examen pose encore problème au regard de l'interprétation stricte du droit pénal et de la nécessité, consacrée dans la jurisprudence européenne et nationale, de définir une infraction avec la précision qui est nécessaire pour que la personne visée sache qu'elle pose un acte répréhensible et pour que le juge puisse retenir la qualification pénale.

Le Conseil d'Etat invite, une nouvelle fois, les auteurs à apprécier la nécessité de ce nouveau texte dont la cohérence avec les règles classiques du droit pénal est sujette à caution et dont la plus-value, en termes de dispositif préventif et répressif, est loin d'être évidente.»

¹ *Droit pénal général*, Dean Spielmann, Alphonse Spielmann, 2^e édition, Editions Bruylant, Chapitre III La matérialité de l'infraction, l'infraction impossible, page 277

Le représentant du Ministère de la Justice explique que l'article 421-2-6 du Code pénal français servant de source d'inspiration au nouvel article 135-14 est une disposition à caractère de police administrative.

Les auteurs du projet de loi sous examen ont considéré que la matière du terrorisme, et plus particulièrement le volet de son incrimination, devra relever du domaine de la loi pénale classique. Ce dernier comporte tout un ensemble de principes et de règles précis et univoques destinés à servir de garanties à l'égard du justiciable.

Au sujet de la mise en œuvre du nouvel article 135-14, l'orateur souligne que deux conditions cumulatives, à savoir la disposition figurant sous le paragraphe 1^{er} (lettre (a) initiale) - les membres de la commission réservent une suite favorable aux observations d'ordre législatif du Conseil d'Etat concernant la rectification du renvoi fait au liminaire de l'article 135-14 – et une des quatre conditions figurant à l'endroit du paragraphe 2 (lettre (b) initiale).

Il reconnaît que ces actes se situent, sur l'axe temporel des éléments subséquents constitutifs d'une infraction, en amont des actes préparatoires et du fait incriminé par la loi pénale.

En ce qui concerne l'élément de la preuve, il appartient, comme pour tout fait répréhensible d'un point de vue pénal, au ministère public d'en rassembler les éléments concordants. L'article sous examen n'établit pas une «*sorte*» de présomption irréfutable, mais il appartient aux autorités poursuivantes d'apporter, quels que soient les éléments matériels constatés, la preuve positive de l'intention morale y sous-jacente.

Il convient de renvoyer, comme l'a soulevé à juste titre le Conseil d'Etat, non à l'article 135-18, mais bien à l'article 135-17 [modification Conseil d'Etat]

Point 10) – nouvel article 135-15 du Code pénal

Le Conseil d'Etat s'interroge, de nouveau, sur l'administration de la preuve de l'intention sous-jacente à un élément factuel *a priori* neutre, à savoir le fait de quitter le territoire national.

Il fait observer que «[L]e texte prévu relève davantage de mesures de police administrative relatives à l'interdiction de quitter le territoire que d'un dispositif pénal. Si l'infraction est donnée en relation avec des faits de participation à un groupe terroriste ou de détention de certains types de matériel, ces faits constituent des infractions en eux-mêmes. Le Conseil d'Etat se demande également si, dans la pratique, l'infraction visée par le nouvel article 135-15 n'entrera pas en concours idéal avec celle du recrutement passif. L'article nouveau incrimine le départ et la préparation au départ; la preuve de ce dernier cas de figure est encore plus délicate. Si l'acte de préparation vise tout acte avant le départ proprement dit, ce dernier cas de figure n'a plus de contenu, alors que la personne en cause doit être appréhendée au plus tard au passage de la frontière.

Le Conseil d'Etat ne peut que réitérer sa mise en garde contre un renforcement du dispositif pénal qui soulève de sérieux problèmes d'application et dont la plus-value risque de se réduire à un effet de symbole.».

Le représentant du Ministère de la Justice admet que l'administration de la preuve positive de l'élément intentionnel peut se révéler être un exercice des plus exigeants.

Les circonstances de l'espèce peuvent être de sorte que certains faits constatés puissent être en concours idéal avec l'infraction du recrutement passif, tel qu'énoncé à l'endroit du nouveau paragraphe 2 de l'article 135-13 du Code pénal (cf. article 1^{er}, point 8) du projet de loi), au sens de l'article 65 du Code pénal.

Point 11 – nouvel article 135-16 du Code pénal

Le Conseil d'Etat fait deux observations; la première tenant à la question si le système du contrôle judiciaire «[...] n'est pas au moins aussi apte, sinon même plus, pour satisfaire aux soucis à la base du projet de loi.». Il fait encore observer que l'incrimination, telle que prévue à l'endroit de la lettre a) du nouvel article 135-16, fait double emploi avec celle prévue au nouvel article 135-15.

De même, il souligne que la «[...] nouvelle infraction opère une différenciation entre les nationaux et les résidents étrangers en ce que seuls les Luxembourgeois relèvent du champ d'application personnelle de la nouvelle disposition. Le dispositif en place, en particulier l'article 135-4, n'opère logiquement aucune différence entre nationaux et étrangers. À défaut de la moindre explication dans le commentaire, le texte soulève la question de l'égalité devant la loi. Il est vrai que le Luxembourg ne peut pas interdire à un étranger de rejoindre son État d'origine. Par contre l'obligation de remettre les pièces d'identité peut également porter sur des documents qui n'ont pas été émis par le Luxembourg.

S'y ajoute le problème d'application de cette règle lorsque l'intéressé a plus d'une nationalité et entend retourner dans un des autres États de rattachement; quelle nationalité sera déterminante?»

Le représentant du Ministère de la Justice précise que le nouvel article 135-15 vise un cas de figure bien distinct de celui prévu au nouvel article 135-16.

Le nouvel article 135-15 vise le cas de figure où une personne se rend ou s'est préparée à partir du territoire luxembourgeois dans un autre Etat avec l'intention de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à des infractions terroristes.

Le nouvel article 135-16 par contre érige en infraction le fait de quitter le territoire luxembourgeois en violation de l'interdiction de sortie du territoire ordonnée ou prononcée dans le chef d'une personne.

Au sujet de la différenciation de traitement entre le national et l'étranger, l'orateur explique qu'il s'agit certes d'une solution «suboptimale», mais que le principe n'est pas nouveau en matière pénale. Il renvoie notamment aux dispositions préliminaires du Code d'instruction criminelle.

Point 12) – nouvel article 135-17 du Code pénal

Paragraphe 1^{er}

Le libellé de la disposition proposée ne donne pas lieu à observation.

Paragraphe 2

Le Conseil d'Etat renvoie à l'avis des autorités judiciaires; «*Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une interdiction de quitter le territoire prononcée à la*

place d'une peine d'emprisonnement, voire en complément à celle-ci, revêt la nature d'une sanction pénale. Certes, l'inscription de cette peine à l'article sous examen répond au principe de la légalité des délits et des peines prévue aux articles 12 et 14 de la Constitution. En bonne technique législative, il faudrait également la mentionner parmi les peines correctionnelles à l'article 14 du Code pénal. En ce qui concerne la limitation de cette mesure aux nationaux, le Conseil d'État renvoie à ses observations précédentes. Il s'interroge encore sur la durée de cette peine limitée à un an. En outre, le Conseil d'État a des doutes sur le régime de remise des documents d'identité.

Cette mesure n'est pas prévue en tant que peine propre, mais comme mesure d'exécution ou de surveillance de l'interdiction de sortie. Le renvoi au greffe est inapproprié alors que l'exécution des peines ne relève pas du greffe.»

Le représentant du Ministère de la Justice donne à considérer qu'il s'agit d'une peine accessoire susceptible d'être prononcée par une juridiction de jugement à l'égard d'une personne, essuyant une condamnation au titre des faits incriminés par les nouveaux articles 135-12 à 135-15 du Code pénal, pour autant que les juges ne prononcent pas, à raisons des circonstances propres au cas d'espèce, une peine d'emprisonnement ferme.

Ainsi, le régime d'application de ladite peine accessoire est bien délimité.

Point 13) – modification de l'article 506-1, point 1) du Code pénal

La modification d'ordre technique n'appelle pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

Article 2 – modification du Code d'instruction criminelle

Points 1) à 11) – modification de l'article 5-1, de l'article 7-4, de l'article 26, paragraphe 2, de l'article 29, paragraphe 2, de l'article 48-7, paragraphe 1^{er}, point 2), de l'article 48-17, paragraphe 1^{er}, point 2), de l'article 66-2, paragraphe 1^{er}, point 2), de l'article 66-2, paragraphe 1^{er}, point 11), de l'article 66-3, paragraphe 1^{er}, point 2), de l'article 66-3, paragraphe 1^{er}, point 11) et de l'article 67-1, paragraphe 3

Ces dispositions ne donnent pas lieu à observation.

Point 12) – insertion, à l'endroit du Livre premier, titre III, Chapitre I^{er}, d'une nouvelle section X-1.- De l'interdiction de sortie du territoire en matière de terrorisme comportant un article 112-1

Le Conseil d'Etat relève que l'interdiction de sortie du territoire «[...] constitue une mesure de nature administrative. Il note, à cet égard, que l'ordonnance du juge d'instruction revêt des effets d'ordre administratif en ce que les documents d'identité sont invalidés „à titre conservatoire“ ce qui est un régime pour le moins inédit et surprenant. Le Conseil d'État pourrait imaginer une saisine judiciaire à titre conservatoire des documents d'identité.

Si le législateur entend réserver la compétence d'adopter ces mesures au juge d'instruction, le cadre du contrôle judiciaire est parfaitement approprié. Le Conseil d'État renvoie à ses développements antérieurs. Le recours au régime de contrôle judiciaire avec un mécanisme de ne pas quitter le territoire, sous sanction de faire l'objet d'une détention préventive, permettrait encore de dépasser la distinction, difficile à admettre, entre nationaux et étrangers. Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, aux avis des autorités judiciaires. Le

recours à ce régime permettrait encore de faire l'économie de la procédure très lourde organisée à l'article sous examen.».

Le représentant du Ministère de la Justice souligne que le projet de loi sous examen est constant en ce que ses auteurs considèrent d'emblée la matière du terrorisme comme une matière relevant du domaine de la loi pénale. Ce domaine, à raison de sa spécificité, nécessite, partant, d'être encadrée par des dispositions spécifiques et autonomes.

Observations d'ordre législatif

Les membres de la commission reprennent l'ensemble des observations d'ordre législatif formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit

- de l'intitulé (modification de l'intitulé), et
- du point 9) (nouvel article 135-14) et 11) (nouvel article 135-6).

Echange de vues

Mme la Rapportrice reconnaît le caractère «*novateur*» des dispositions, tant modificatives que nouvelles, à être introduites dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle.

Ces dispositions de nature particulière touchent au plus près la conception jadis admise du droit pénal, ce qui explique l'avis critique et les nombreuses observations émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 19 mai 2015.

L'oratrice souligne que le Luxembourg est tenu de mettre en œuvre les dispositions de la résolution 2178 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Un membre du groupe politique LSAP renvoie à l'avis du procureur général d'Etat qui fait observer que «*[L]es dispositions en vigueur en matière de terrorisme étaient, du point de vue des principes du droit pénal tout à fait classiques: quelqu'un était punissable étant donné qu'il avait commis ou participé, sous une forme ou une autre, à un acte de terrorisme ou encore tenté de ce faire.*

Les dispositions proposées dans le projet de loi sous avis ont une autre portée, un autre sens, en ce qu'elles ont, du moins principalement, pour l'objet d'incriminer préventivement certains faits desquels on peut déduire (ou plutôt entend déduire) que son auteur a (le cas échéant) l'intention de commettre des attentats ou encore d'être mêlé à des actes terroristes ou de terroristes.

Ainsi que la lutte antiterroriste donne un tournant préventif à la justice pénale.

Il s'agit de l'émergence d'un nouveau modèle en droit pénal en tant que tel où l'action préventive devient centrale.».

L'orateur estime, malgré toutes les réserves que le projet de loi sous examen peut susciter, qu'il importe, eu égard aux événements récents, d'émettre un signal politique comportant toute la volonté de combattre le fléau du terrorisme.

Finalement, il rappelle que le projet de loi ne met pas en parenthèses le principe de l'opportunité des poursuites pénales, de même que les principes généraux du droit pénal. L'application de ces principes consacrés permet aux autorités poursuivantes d'apporter, selon le cas d'espèce, la nuance indiquée quant à la réponse pénale.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk (observateur) met en garde de ne pas se laisser guider par le seul lot d'impressions et d'émotions. Selon lui, il importe de veiller à garder le caractère objectif du débat et de l'action politique.

Quant au projet de loi, et plus particulièrement en ce qui concerne le nouvel article 135-14 (article 1^{er}, point 9) du projet de loi), l'orateur est d'avis que le principe de la proportionnalité n'est pas donné et que l'incrimination proposée va au-delà de l'objectif propre au droit pénal.

Il estime que le renforcement de l'arsenal répressif, tout comme le durcissement de la réponse pénale, ne sont pas de nature à prévenir la commission d'actes terroristes. Il relate le constat fait en France que l'emprisonnement des personnes visées a contribué, du moins dans le passé et dans une certaine mesure, à la radicalisation de certaines d'entre elles. De même, certains réseaux ont pu être forgés ainsi.

Un membre du groupe politique LSAP fait observer que le fil conducteur inhérent au projet de loi est bel et bien d'inscrire l'incrimination du terrorisme sous ces différentes facettes dans le Code pénal. Ainsi, elle est inscrite dans un cadre procédural bien délimité répondant à l'exigence de la clarté et de la précision.

L'orateur préfère cette consolidation de nature pénale avec toutes ces garanties procédurales à d'autres réponses, voire virages à connotation plus sécuritaire.

Suites de l'instruction parlementaire

Les membres de la commission décident

- (i) d'attendre l'avis (demandé par le Ministère de la Justice) des autorités judiciaires quant à l'opportunité, sur le plan pratique, de consolider les dispositions du Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme de Riga, du 22 octobre 2015, dans le projet de loi 6751 sous examen, et
- (ii) d'inviter, le moment venu, les représentants de la Commission nationale pour la protection des données pour un échange de vues portant sur les projets de loi 6759, 6761 et 6762.

3. 6759 Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012

Un membre du groupe politique CSV estime qu'il convient de vérifier de plus près, en renvoyant à l'avis de la Commission nationale pour la protection des données (dénommée ci-après la CNPD) du 30 juillet 2015, la conformité des dispositions du projet de loi sous examen avec celles de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Il donne l'exemple, non exhaustif, du retraçage des consultations par des personnes privées.

Mme la Présidente rappelle qu'il est prévu d'organiser une entrevue avec les représentants de la CNPD portant sur les projets de loi 6759, 6761 et 6762.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Article 1^{er}

L'article sous rubrique a pour objet d'approuver le «Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information», désigné ci-après par le terme "l'Accord".

Le Conseil d'Etat fait observer que tout amendement de l'Accord devra faire l'objet d'une approbation par la Chambre des Députés, et ce au sens de l'article 37 de la Constitution.

Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur la notion et la définition du terme «terrorisme».

Le représentant du Ministère de la Justice explique qu'il n'en existe pas une définition uniforme sur le plan international.

Il renvoie aux points 1. et 2. du document traduit en français et intitulé «Procédures de mise en œuvre du Protocole d'accord conclu entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et les Etats-Unis d'Amérique pour l'échange d'informations de détection du terrorisme» (document distribué séance tenante au cours de la réunion du 21 octobre 2015).

Le point 2., lettre a. dudit document reprend le libellé de l'article 135-1 du Code pénal.

L'orateur rappelle que l'objet de l'Accord est de formaliser l'échange d'informations dans un cadre bien défini, à savoir dans le cadre d'une enquête pénale en matière de terrorisme. Il ne s'agit donc pas d'un outil destiné à doubler l'instrument classique de l'entraide judiciaire.

Il s'ensuit que l'information qui est susceptible d'être communiquée aux autorités américaines correspond à celle recueillie par les autorités poursuivantes luxembourgeoises conformément aux dispositions du Chapitre III-1.- Du terrorisme comprenant (en l'état actuel du droit) les articles 135-1 à 136, du Livre II. - Des infractions et de leur répression en particulier du Code pénal.

Plusieurs membres de la commission soulignent, quant au statut juridique des mesures de mise en œuvre de l'Accord, qu'elles font parties intégrantes de l'Accord soumis pour approbation à la Chambre des Députés.

Un membre du groupe politique CSV fait observer que la traduction française dudit document revêt un caractère non public et n'a pas fait l'objet d'une publication en tant que document parlementaire.

Il souligne, même si on se trouve en l'espèce encore au stade de l'instruction parlementaire d'un texte de loi future, que toute disposition légale de nature législative ou réglementaire doit faire l'objet d'une publication au sens de l'article 112 de la Constitution.

Il s'ensuit que le volet de la publication du document contenant les procédures de mise en œuvre nécessite d'être clarifié au préalable.

Un membre du groupe politique LSAP estime, au vue de l'article III, point 2. de l'Accord, que ce document, en ce qu'il comprend les procédures de mise en œuvre de l'Accord, doit être approuvé par la Chambre des Députés et ce en pleine connaissance de cause.

Un membre du groupe politique CSV renvoie à l'article 37, alinéa 3 de la Constitution qui dispose que les traités secrets sont abolis.

Il cite l'article 1^{er}, lettre a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, signée à Vienne, le 23 mai 1969 et de son Annexe (approuvée par une loi du 4 avril 2003, Mémorial A, n°51 du 25 avril 2003) qui dispose comme suit:

«l'expression «traité» s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière;»

L'Accord sous examen, ensemble avec ses annexes, dont le document contenant les procédures de mise en œuvre qui en fait partie intégrante, doit être formellement approuvé par la Chambre des Députés. La publication, qui doit porter sur l'ensemble des dispositions formelles de l'Accord, en est une condition légale préalable.

Le représentant du Ministère de la Justice informe les membres de la commission que le document contenant lesdites procédures de mise en œuvre n'a pas été communiqué ni au Conseil d'Etat ni à la Commission nationale pour la protection des données.

Il souligne qu'il faut se concerter avec les autorités américaines à ce sujet. [ministère de la Justice]

Suites procédurales de l'instruction parlementaire du projet de loi 6759

Les membres de la commission unanimes décident de sursoir provisoirement à la continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat, comme ce dernier n'a pas pu aviser les procédures de la mise en œuvre de l'Accord.

Ils invitent le Ministère de la Justice à procéder à la régularisation formelle de la situation. [ministère de la Justice]

4. 6762 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012

Ce point est, à défaut de temps, reporté à une prochaine réunion.

5. Divers

a) Réunion du vendredi 20 novembre 2015

Mme la Présidente informe les membres de la commission qu'une réunion extraordinaire du Conseil JAI aura lieu le jeudi 19 et le vendredi 20 novembre 2015.

Le Ministre de la Justice y participera ensemble avec M. le Ministre de la Sécurité intérieure, de sorte qu'il ne pourra pas assister à la réunion de la commission du vendredi 20 novembre 2015 portant, à la demande du groupe politique CSV, sur les problèmes liés à la mendicité.

L'oratrice informe les membres de la commission que cette réunion, de l'accord des membres du groupe politique CSV, sera reportée au 9 décembre 2015 (date confirmée suite à la présente réunion).

b) Visite d'une délégation du Parlement régional du Land Rhénanie-du-Nord-Westphalie

Mme la Présidente informe les membres de la commission qu'une délégation composée des membres de la Commission juridique du Parlement régional de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie propose de rendre une visite de travail aux membres de la Commission juridique.

La date du mercredi 27 avril 2016 est retenue. Les détails seront communiqués en temps voulu aux membres de la commission.

La secrétaire,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter

03



Session ordinaire 2015-2016

LB/pk

P.V. J 03

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 11 novembre 2015

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 7 octobre 2015 (session ordinaire 2014-2015) et de la réunion jointe avec la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace du 21 octobre 2015
2. 6759 Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012
- Rapporteur: Madame Viviane Loschetter
- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6762 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012
- Rapporteur: Madame Viviane Loschetter
- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. 6761 Projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle
- Désignation d'un rapporteur
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
5. Divers

*

Présents : M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth

M. Serge Urbany, député (*observateur*)

M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, M. Roy Reding

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 7 octobre 2015 (session ordinaire 2014-2015) et de la réunion jointe avec la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Médias, des Communications et de l'Espace du 21 octobre 2015

Les projets de procès-verbaux sous référence rencontrent l'accord unanime des membres de la commission.

2. 6759 Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012

Les membres de la commission recueillent à l'unanimité la proposition de Madame la rapportrice d'examiner l'avis de la Commission Nationale pour la Protection des Données lors de la prochaine réunion de la commission du 18 novembre 2015.

Un membre du groupe politique CSV demande, au nom de son groupe politique, d'inviter, dans le cadre de l'examen de l'avis de la Commission Nationale pour la Protection des Données, des représentants de ladite commission aux fins de les entendre en leurs explications.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk, député (observateur), déclare appuyer cette demande.

3. 6762 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012

Les membres de la commission approuvent unanimement la proposition de Madame la rapportrice d'examiner l'avis de la Commission Nationale pour la Protection des Données lors de la prochaine réunion de la commission du 18 novembre 2015.

Un membre du groupe politique CSV demande, au nom de son groupe politique, d'inviter, dans le cadre de l'examen de l'avis de la Commission Nationale pour la Protection des Données, des représentants de ladite commission aux fins de les entendre en leurs explications.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk, député (observateur), déclare appuyer cette demande.

4. 6761 Projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle

Observation préliminaire

Les membres de la commission unanime décident que l'instruction parlementaire des projets de loi 6759, 6761 et 6762 suit un cheminement parallèle et qu'ils seront soumis comme tel au vote de la Chambre des Députés réunie en séance plénière.

Désignation d'un rapporteur

La commission unanime désigne Madame Loschetter comme rapportrice du projet de loi.

Objet du projet de loi et du Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ouvert à la signature à Riga le 22 octobre 2015

L'objet du projet de loi 6761 est d'adapter la législation luxembourgeoise aux obligations telles qu'elles résultent pour les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies de la résolution 2178 (2014) adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies en date du 21 septembre 2014.

Le libellé de cette résolution figure en tant qu'annexe au document parlementaire 6761 déposé le 7 janvier 2015.

Comme l'a précisé le Conseil d'Etat dans son avis du 19 mai 2015, une résolution adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies est fondée sur le Chapitre VII de la Charte relatif à l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression. *«La résolution du Conseil de sécurité constitue un instrument juridique obligatoire».*

La résolution précitée s'inscrit dans le cadre global de la lutte contre le terrorisme en visant le fléau que représentent les combattants terroristes étrangers.

Le Protocole additionnel du 22 octobre 2015 à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme de Varsovie du 16 mai 2005 a **pour objet** de compléter les dispositions de la convention précitée au niveau de l'incrimination de certains actes terroristes comme le fait de (i) participer à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme, (ii) de recevoir un entraînement pour le terrorisme, (iii) de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme, (iv) de financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme et (v) d'organiser ou de faciliter par quelque manière autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme.

Corrélation entre le projet de loi 6761 et le Protocole additionnel du 22 octobre 2015

Présentation des dispositions du Protocole additionnel

Les articles 2 à 7 dudit Protocole additionnel constituent les dispositions d'ordre matériel.

Article 1^{er} - but

L'article sous référence est une disposition formelle qui n'appelle pas d'observation.

Article 2 – participer à une association ou à un groupe à des fins de terrorisme

Cette disposition ne nécessite pas d'être transposée en droit luxembourgeois, comme l'article 135-4 du Code pénal l'incrimine déjà.

Article 3 – recevoir un entraînement pour le terrorisme

Il convient de se reporter à l'article 1^{er}, point 8) du projet de loi 6761 en ce qu'il propose d'ajouter un paragraphe 2 à l'article 135-13 du Code pénal.

Article 4 – se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme

Il échet de faire le lien avec l'article 1^{er}, point 10) du projet de loi 6761 qui propose d'insérer un article 135-10 nouveau dans le Code pénal.

Le nouvel article 135-10 du Code pénal incrimine des personnes qui, à partir du territoire luxembourgeois, se rendent ou se sont préparées à se rendre dans un autre Etat avec l'intention de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à des infractions terroristes.

L'article 4 du Protocole additionnel fait référence à l'Etat de destination qui n'est pas celui de la nationalité ou de la résidence de la personne qui s'y rend à des fins de terrorisme.

Le champ d'application du nouvel article 135-10 du Code pénal a une visée plus large en ce que le territoire luxembourgeois est défini comme l'Etat de départ et ce indépendamment de toute considération de nationalité ou de résidence.

Article 5 – financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme

Les articles 135-5 et 135-6 du Code pénal incriminant un acte de financement du terrorisme, l'article 5 du Protocole additionnel se trouve déjà transposé en droit luxembourgeois.

Article 6 – organiser ou faciliter par quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme

Cette disposition ne doit pas faire l'objet d'une mesure de transposition spécifique, comme la complicité tombe déjà sous le coup de la loi pénale.

Article 7 – échange d'informations

Le Luxembourg disposant de tout un arsenal de dispositions bi- et multilatérales visant les échanges d'informations, il est proposé d'utiliser ces canaux en vue de l'échange d'informations concernant les personnes se rendant à l'étranger à des fins de terrorisme.

Il n'est dès lors pas nécessaire, d'un point formel et comme le libellé de l'article 7 du Protocole additionnel l'autorise expressément («[...] conformément à son droit interne [...]»), de devoir introduire une nouvelle disposition spécifique à cette fin.

Articles 8 à 14

Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières, comme elles sont de nature purement formelle.

Proposition d'intégrer les dispositions matérielles du Protocole additionnel dans le PL 6761

Madame la rapportrice, en renvoyant au courrier du 29 octobre 2015 de Monsieur le Ministre de la Justice à Monsieur le Président de la Chambre des Députés (*transmis par courrier électronique en date du 30 octobre 2015 aux membres de la commission*), explique qu'il existe une corrélation entre les dispositions du Protocole additionnel sous référence et le projet de loi sous examen.

Elle propose, comme d'ailleurs suggéré par Monsieur le Ministre de la Justice, de veiller, dans le cadre de l'examen parlementaire du projet de loi sous examen, à mettre les dispositions afférentes du droit luxembourgeois, dont notamment le Code pénal et le Code d'instruction criminelle, en conformité avec les dispositions dudit Protocole additionnel.

L'approbation formelle du Protocole additionnel fera l'objet d'un projet de loi distinct restant à être déposé.

L'oratrice informe les membres de la commission que le Ministère de la Justice a demandé l'avis afférent du parquet général.

Elle propose partant d'attendre les observations et remarques éventuelles de la part des autorités judiciaires avant de finaliser l'instruction parlementaire du projet de loi sous examen.

Echange de vues

Plusieurs membres de la commission s'interrogent sur la valeur juridique d'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU et quant à la hiérarchie des normes juridiques internationales, en l'espèce entre une résolution de l'ONU et une convention internationale, instrument classique.

Le représentant du Ministère de la Justice explique, comme l'a d'ailleurs rappelé le Conseil d'Etat dans son avis du 19 mai 2015, qu'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU est un instrument juridique obligatoire pour les Etats membres de l'ONU au sens de l'article 25 de la Charte des Nations Unies.

Il convient de noter que les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies revêtent le plus souvent une vocation plutôt politique que juridique. La résolution 2178 (2014) du 24 septembre 2014 constitue une exception en ce sens qu'elle a une portée bien spécifique et particulière.

Le Conseil d'Etat fait observer que «[L]a lecture de la résolution 2178 (2014) met en évidence que seuls trois points, les points 6, 8 et 9, peuvent être compris en ce sens que certaines obligations juridiques précises sont imposées aux Etats membres des Nations Unies; [...]».

Ainsi, le Luxembourg est tenu de respecter tant les dispositions contenues dans le Protocole additionnel du 22 octobre 2015 que celles de la résolution 2178 (2014) du 24 septembre 2014.

Madame la rapportrice rappelle l'engagement politique du Gouvernement actuel de vouloir associer pleinement la Chambre des Députés aux engagements internationaux souscrits. C'est ainsi que s'explique la saisine de la Chambre des Députés d'un projet de loi portant transposition d'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU.

La proposition de Mme la rapportrice d'intégrer les éventuelles dispositions modificatives qui devraient s'avérer comme nécessaires suite à la signature par le Luxembourg du Protocole additionnelle du 22 octobre 2015 rencontre l'accord unanime des membres de la commission.

Les membres de la Commission juridique demandent partant au Ministère de la Justice de déposer le projet de loi distinct portant approbation dudit Protocole dans les meilleurs délais. [Ministère de la Justice]

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Intitulé

Le Conseil d'Etat propose, comme le projet de loi a pour seul objet de modifier le Code pénal et le Code d'instruction criminelle, de libeller l'intitulé comme suit:

«Projet de loi modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en oeuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies»

Les membres de la commission décident à l'unanimité de reprendre cette suggestion.

Article 1^{er} – modification du Code pénal

Points 1) à 4) et 13) – modification de l'article 32-1, de l'article 135-3, paragraphe 2, de l'article 135-5, paragraphe 2, de l'article 135-7, paragraphe 2 et de l'article 506-1, point 1) du Code pénal.

Ces modifications qui consistent en une adaptation des renvois d'articles de certaines dispositions du Code pénal en raison des modifications proposées par les points 5) à 12) de l'article 1^{er} du présent projet de loi ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Point 5) – modification de l'article 135-11 du Code pénal

Paragraphe 1^{er}

Le libellé actuel du paragraphe 1^{er} de l'article 135-11 du Code pénal est repris moyennant quelques modifications.

Le Conseil d'Etat fait observer que «*la référence expresse aux réseaux de communications électroniques est ajoutée. L'incitation à commettre des infractions terroristes pourra à l'avenir être directe ou indirecte. La modification la plus importante consiste dans la suppression de la condition que l'acte de provocation au terrorisme doit créer un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises. Les auteurs expliquent l'abandon de cette condition par la difficulté d'en rapporter la preuve. Le Conseil d'Etat relève que cette condition figure expressément à l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme, signée à Varsovie le 16 mai 2005 transposée par la loi récente précitée du 26 décembre 2012. La Convention imposant des dispositions communes minimales en matière de lutte contre le terrorisme, chaque État garde la liberté d'adopter un arsenal législatif plus strict compte tenu des expériences qu'il a vécues et des risques particuliers auxquels il s'estime exposé. Le Conseil d'État ignore si l'application de l'article 135-11 a été mise en échec par la difficulté de prouver que l'acte de provocation au terrorisme «(...), crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises»* ».

L'infraction pénale - Le principe de l'exigence de l'élément moral – différenciation de l'élément intentionnel du mobile

(informations compilées par le secrétariat de la Commission juridique)

Une infraction comporte deux éléments, à savoir un élément matériel, à savoir «*un comportement extérieur, concrètement ou abstraitement dommageable et injustifié, que la loi interdit comme tel*¹ » et un élément moral, c'est-à-dire l'imputabilité psychique. Ainsi, un tel comportement interdit par la loi pénale doit pouvoir être imputé à une personne responsable.

L'élément moral implique, dans le chef de la personne poursuivie, la connaissance et la volonté de commettre le fait incriminé par la loi pénale. Ainsi, «*une infraction n'est punissable que si elle a été commise avec connaissance et volonté (sciens et volens aut accipiens)*² ». Cet élément moral peut revêtir différentes formes, comme le dol général, le dol spécial et la faute simple.

L'élément intentionnel doit être différencié du mobile qui a animé, voir incité une personne à commettre un fait pénalement incriminé. Le seul mobile, à la différence de l'intention, ne tombe pas sous le coup de la loi pénale. L'intention constitue l'étape subséquente en ce que cette personne recherche la réalisation du fait pénalement prohibé.

Le représentant du ministère de la Justice explique que l'élément de la création d'un danger, tel qu'exigé actuellement par l'article 135-11, paragraphe 1^{er} du Code pénal, peut être analysé comme se référant au motif ayant animé une personne.

L'élément du mobile ne tombant pas comme tel sous le coup de la loi pénale et eu égard à la difficulté d'en rapporter la preuve, il est proposé de supprimer l'élément constitutif de la création d'un danger au niveau de l'infraction de l'acte de provocation au terrorisme.

¹ Droit pénal général, Dean Spielmann, Alphonse Spielmann, 2^e édition, Editions Bruylant, Chapitre IV L'élément moral de l'infraction, page 323

² Droit pénal général, Dean Spielmann, Alphonse Spielmann, 2^e édition, Editions Bruylant, Chapitre IV L'élément moral de l'infraction, page 327

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk, député (observateur), déclare qu'il ne comprend pas la nécessité de supprimer la condition de la création d'un danger, d'autant plus que celle-ci figure *expressis verbis* à l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme et est transposée par la loi du 26 décembre 2012.

L'orateur estime que cette suppression abolit un garde-fou et permet de sorte à élargir sensiblement le champ d'application de l'infraction de provocation au terrorisme au-delà de toute proportionnalité.

Il renvoie à l'article 457-1 du Code pénal qui incrimine l'incitation à la haine qui, selon l'orateur, suffirait pour incriminer les actes de provocation, sauf les provocations spécifiques à commettre dans le contexte bien particulier des actes terroristes. L'orateur fait remarquer que le régime des sanctions diffère sensiblement de l'article 457-1 du Code pénal à celui de l'article 135-11 du Code pénal tel que proposé.

Le représentant du Ministère de la Justice explique qu'il convient de différencier l'infraction de la provocation au terrorisme, par définition préliminaire, de l'infraction terroriste elle-même.

La suppression de la condition de la création d'un danger vise à éliminer l'obligation d'en rapporter la preuve, c'est-à-dire rapporter la preuve positive que l'acte de provocation au terrorisme aurait incité une personne à commettre une infraction terroriste.

L'exercice relève d'un délicat exercice d'équilibrage entre la sauvegarde de la liberté d'expression et la lutte contre la menace terroriste.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 nouveau vise à incriminer la provocation au terrorisme lorsqu'elle est commise dans le cadre d'un cercle de personnes déterminé.

En effet, il convient d'en tenir compte sur le plan pénal, comme le degré d'inhibition est moindre dans un cadre non public.

Le Conseil d'Etat s'interroge, sur le plan d'ordre rédactionnel, sur *«[...] les termes dans lesquels est défini le „cercle de personnes“ et les problèmes de preuve que les critères d'admission soumise à une ou plusieurs conditions fixées par une ou plusieurs personnes ou un ou plusieurs dirigeants“ ne manqueront pas de soulever. Dans un souci de cohérence et de clarté avec d'autres dispositions du droit pénal, le Conseil d'État renvoie au libellé de l'article 444 du Code pénal sur les calomnies et diffamations dans des lieux non publics»*.

Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur la notion de «cercle de personnes» qui ne figure pas encore comme telle dans le Code pénal.

L'orateur estime utile, comme le droit pénal est d'interprétation stricte, de soit définir ladite notion de manière univoque, soit d'utiliser une notion déjà consacrée par le droit pénal.

Le représentant du Ministère de la Justice explique qu'ici n'est pas visé un groupe terroriste, association structurée et ayant une vocation opérationnelle, qui est constituée dès la réunion de deux personnes (article 135-3 du Code pénal), mais un contexte bien particulier, à savoir celui de la provocation au terrorisme. Il s'agit d'un stade préliminaire à la commission de l'acte terroriste. Dans pareil cas de figure, une seule personne suffit, et quel que soit le lieu,

pour commettre un fait tombant sous le coup de la prohibition pénale de la provocation au terrorisme. [rapport de la commission]

Un membre du groupe politique LSAP fait observer que la résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité de l'ONU du 24 septembre 2014 n'oblige pas les Etats membres de l'ONU de devoir incriminer la provocation au terrorisme commise dans un lieu privé.

Les membres de la commission décident, pour des raisons de cohérence et de sécurité juridique, de réserver une suite favorable à la suggestion du Conseil d'Etat de s'inspirer du libellé de l'article 444, alinéa 3 du Code pénal et d'amender le paragraphe 2 de l'article 135-11 du Code pénal comme suit:

«(2) Constitue également un acte de provocation au terrorisme le fait de diffuser le message visé au paragraphe 1^{er} à l'intérieur d'un cercle en présence de plusieurs de personnes dont l'admission est soumise à un ou plusieurs dirigeants de ce cercle, y compris les cercles constitués par des moyens de télécommunications en présence de plusieurs individus dans un lieu non public, ou un lieu virtuel constitué par des moyens de télécommunications, mais ouvert à un certain nombre de personnes ayant le droit de s'y assembler ou de le fréquenter.»

[amendement parlementaire]

Point 6) – adjonction d'un paragraphe 2 à l'article 135-12 du Code pénal

L'article 135-12 du Code pénal vise, en l'état actuel, que le recrutement actif au terrorisme. Ainsi, le fait de recruter une autre personne pour commettre une infraction terroriste tombe sous le coup de la loi pénale.

Le paragraphe 2 nouveau qu'il est proposé d'ajouter à l'article 135-12 du Code pénal vise l'incrimination du recrutement passif au terrorisme. Pareille incrimination requiert l'existence d'un dol spécial dans le chef de la personne qui se fait recruter pour le terrorisme. Ainsi, une personne recrutée à de telles fins doit donc se faire recruter en pleine connaissance de cause et ayant l'intention de commettre une infraction à but terroriste. La simple intention dans le chef de la personne recrutée ne suffit donc pas; il faut qu'elle ait été recrutée en ayant eu l'intention de bien vouloir commettre ou participer à la commission d'une infraction terroriste.

Le Conseil d'Etat «ne peut pas imaginer de cas de figure de recrutement passif dans lequel la personne qui se fait recruter „pour commettre ou participer à la commission d'une des infractions terroristes“ n'entre pas, de ce fait, dans un groupe terroriste au sens de l'article 135-4 du Code pénal actuel».

Le représentant du Ministère de la Justice explique qu'est visé non le fait de faire partie d'un groupe terroriste conformément aux conditions telles que prévues à l'article 135-3 du Code pénal, mais bien le cas de figure d'une personne qui s'est fait recruter en vue de commettre ou de participer à la commission d'un acte terroriste.

Le Conseil d'Etat «[S]e pose également la question du lien entre l'incrimination du recrutement passif et celle du recrutement actif; peut-on imaginer des poursuites du chef de recrutement passif sans une poursuite parallèle ou antérieure du chef de recrutement actif?».

Le représentant du Ministère de la Justice précise qu'il est de sorte permis de poursuivre une personne à titre de recrue au terrorisme et ce indépendamment de toute poursuite pénale éventuelle à l'encontre de la personne l'ayant recrutée (le recruteur).

*

La continuation de l'avis du Conseil d'Etat figurera à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la commission du 18 novembre 2015.

5. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Le secrétaire-administrateur,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter



Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 11 mars 2015

Ordre du jour :

1. 6754 Proposition de loi modifiant l'article 126 de la loi électorale du 18 février 2003
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. 6751 Projet de loi relatif à la mise en application du Règlement (UE) N°1215/2012 du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte) et modifiant le Nouveau Code de procédure civile
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

3. 6761 Projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle

- 6759 Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012

- 6762 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012
 - Explication de Monsieur le Ministre de la Justice quant à la différenciation entre données dites judiciaires et policières

4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Diane Adehm remplaçant M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth
M. Gast Gibéryen, M. Serge Urbany, députés (*observateurs*)

M. Félix Braz, Ministre de la Justice
M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Robert Biever, Procureur général d'Etat
M. John Petry, Avocat général

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Léon Gloden

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. 6754 Proposition de loi modifiant l'article 126 de la loi électorale du 18 février 2003

Désignation d'un rapporteur

M. Roy Reding est désigné à l'unanimité des membres de la Commission juridique comme rapporteur.

Présentation de la proposition de loi

La proposition de loi telle que déposée a pour but de modifier une situation injuste pour certains députés issus du secteur privé ou du secteur public tombant sous le nouveau régime des pensions, en partant du constat que ces députés étaient interdits de cotiser en vue d'une future pension correcte, à la fois en tant que personne privée et en tant que député.

En tant que personne privée, il leur est interdit de cotiser au-delà d'un plafond ne tenant compte que du niveau des salaires anciens et en tant que député la loi électorale ne leur permet que de cotiser sur la moitié imposable et cotisable de l'indemnité parlementaire. Les auteurs de la proposition de loi entendent remédier à cette situation en permettant aux députés de prendre la décision en vue de cotiser sur l'intégralité de leur indemnité parlementaire.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat fait observer que *«les députés issus du secteur privé et les agents publics engagés après le 1^{er} janvier 1999 disposent déjà de moyens de compléter leur assiette cotisable sous certaines conditions de plafonnement»*. En guise de conclusion, la Haute Corporation *«déconseille vivement de suivre la voie envisagée et recommande d'apporter une solution spécifique qui ne revêt pas un caractère optionnel»*, mais elle reconnaît cependant que la problématique soulevée par les auteurs de la proposition de loi est réelle, même si elle ne concerne *«qu'un nombre restreint de députés»*.

Le Conseil d'Etat estime pouvoir *«s'accommoder d'un élargissement de la base cotisable pour les députés qui ne disposent pas d'autres revenus soumis à cotisations pour l'assurance pension»*.

Il soumet une proposition de texte obligeant tous les députés sans autre revenu cotisable de cotiser sur l'ensemble de leur indemnité, et ce sans prise en considération de leur situation réelle en matière de carrière professionnelle et de retraite.

Echange de vues

De l'échange de vues qui s'ensuit, il y a lieu de retenir les éléments succincts suivants:

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP fait observer que le libellé tel que proposé par le Conseil d'Etat aurait pour conséquence d'obliger entre autres (i) les députés retraités, qui reçoivent déjà une pension qui n'est pas considérée comme revenu cotisable, (ii) les députés fonctionnaires touchant une pension spéciale durant l'exercice de leur mandat ou encore (iii) les députés anciens ministres de devoir cotiser auprès des organismes de sécurité sociale.
- ❖ Un membre de la sensibilité politique ADR (observateur) explique que le texte de la proposition de loi, en ce qu'il propose d'offrir la faculté au député de cotiser au-delà, est le résultat de nombreuses réflexions et de longues discussions.

La proposition de texte du Conseil d'Etat permet certes de régler le problème, mais au prix de créer de nouvelles inégalités.

L'orateur propose dès lors de ne pas suivre le Conseil d'Etat.

Au sujet de l'observation du Conseil d'Etat «*sur l'opportunité d'insérer les dispositions relatives au traitement de l'indemnité parlementaire en matière de cotisations sociales dans la loi électorale*», l'orateur rappelle que les dispositions relatives à l'indemnité parlementaire, à raison du régime spécifique, figurent d'ores et déjà dans l'article 126 de la loi électorale. Ainsi, il n'est pas indiqué de retenir l'idée d'intégrer ces dispositions dans le Code de la sécurité sociale.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV donne à considérer que le régime du traitement de l'indemnité parlementaire est dérogatoire au régime général de la sécurité sociale.
- ❖ Un membre du groupe politique CSV fait observer qu'à raison de la diversité des situations professionnelles des parlementaires, le présent texte de loi proposé ne peut que constituer une étape intermédiaire dans le processus devant aboutir à l'élaboration d'un statut unique pour le député.
- ❖ Madame la Présidente constate que les membres de la Commission juridique, considérant que le texte tel que proposé par le Conseil d'Etat ne permet pas d'apporter une solution à un problème réel, tout en créant de nouvelles difficultés, décident à l'unanimité de maintenir la proposition de loi d'origine du régime optionnel.

Suites procédurales

M. le Rapporteur modifiera et adoptera le projet de rapport en ce sens.

La présentation et l'adoption du projet de rapport ainsi adapté figureront à l'ordre du jour d'une réunion spécifique ayant lieu cet après-midi à l'issue de la séance publique prévue de ce jour.

2. 6751 Projet de loi relatif à la mise en application du Règlement (UE) N°1215/2012 du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte) et modifiant le Nouveau Code de procédure civile

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la commission unanime désignent Mme Simone Beissel comme rapportrice du projet de loi.

Présentation du projet de loi

Il est proposé de compléter le Nouveau Code de procédure civile par l'introduction d'un article 685-4 nouveau ajoutant la référence au Règlement (UE) n°1215/2012 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte), encore connu sous la dénomination «Règlement Bruxelles Ibis».

Ledit Règlement innove en supprimant l'exequatur et en mettant en place une nouvelle procédure permettant au débiteur de la décision judiciaire d'en contester l'exécution.

Ainsi, la décision judiciaire exécutoire dans un Etat membre jouit également de plein droit de la force exécutoire dans les autres Etats membres sans devant passer par l'intermédiaire de l'exequatur.

Il s'agit d'une innovation majeure.

Malgré que ledit règlement est directement applicable dans les Etats membres de l'Union européenne, il appartient au législateur national de désigner la juridiction nationale compétente pour connaître de la demande de refus d'exécution, de la demande constatant l'absence de motifs de refus de reconnaissance et de la demande de refus de reconnaissance.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Article unique

Paragraphe (1)

Le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer la fin du paragraphe 1^{er}, à savoir le bout de phrase «*[...], sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure et sans qu'une déclaration constatant la force exécutoire soit nécessaire.*».

Il fait observer que l'inscription du rappel de l'absence de la nécessité de recourir à l'exequatur dans le texte de loi est contraire à l'applicabilité directe du Règlement (UE) 1215/2012 précitée. Le Conseil d'Etat ajoute que ce principe résulte également du caractère directement applicable dudit Règlement européen.

Les membres de la Commission juridique rejoignent l'argumentation du Conseil d'Etat et décident de supprimer, à l'endroit du paragraphe (1) le bout de phrase *in fine*.

Paragraphe (2)

Le libellé tel que formulé ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Paragraphe (3)

Alinéa 1^{er}

Le Conseil d'Etat suggère, en ce qui concerne la voie de recours de l'appel pouvant être interjetée contre la décision du président du tribunal d'arrondissement, d'appliquer les formes et les délais existant en matière de référé.

Les membres de la Commission juridique reprennent la proposition de modification de la 2^e phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe (3) telle que formulée par le Conseil d'Etat.

Alinéa 2

Le libellé du deuxième alinéa du paragraphe (3) ne donne pas lieu à observation.

La présentation et l'adoption d'un projet de rapport figureront à l'ordre du jour de la réunion de la commission du mercredi 18 mars 2015.

3. **6761** **Projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle**
- 6759** **Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012**
- 6762** **Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012**

Madame la Présidente rappelle qu'il a été convenu de continuer l'instruction du projet de loi et notamment l'examen des articles une fois que l'avis du Conseil d'Etat est disponible.

Ainsi, l'échange de vues, faisant suite à une demande afférente du groupe politique CSV (*cf. PV J n°13 de la réunion du 4 février 2015*) que Monsieur le Ministre de la Justice prenne position dans le cadre des projets de loi 6759 et 6762, vise à éclaircir la différenciation entre l'information dite «judiciaire» et l'information dite «policière» et ce en l'absence de toute définition légale afférente quelconque.

Explications de Monsieur le Ministre de la Justice

Monsieur le Ministre de la Justice explique que les attributions et les compétences respectives dévolues aux autorités judiciaires et policières divergent fortement en fonction d'un système à tradition continentale européenne ou de tradition juridique anglo-saxonne.

Il existe même des différenciations, certes de moindre envergure, au sein des systèmes juridiques des Etats membres de l'Union européenne dont la plupart sont à tradition juridique continentale européenne.

Explications de Monsieur le Procureur général d'Etat

Monsieur le Procureur général d'Etat rappelle que les discussions relatives au volet de la définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par donnée «judiciaire» et par donnée «policière» sont de langue haleine.

L'orateur précise que les données dont est question sont susceptibles d'être subdivisées en trois catégories, à savoir:

1. les données non nominatives (comme les données ADN, empreintes digitales),
2. les données nominatives, et
3. les données policières.

La **solution à envisager** serait de considérer l'ensemble des données recueillies par la Police grand-ducale dans le cadre de l'exercice de sa mission de police judiciaire comme étant des données à caractère «judiciaire». Cette proposition, qui recueille l'accord de l'autorité policière, comporte l'avantage de cadrer avec l'article 9 du Code d'instruction criminelle libellé comme suit:

«Art. 9. (L. 16 juin 1989) La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur d'Etat, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre.»

Il convient d'y ajouter l'article 8, paragraphe (1) du Code d'instruction criminelle disposant que *«Art. 8. (L. 16 juin 1989) (1) Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète.»*

Il convient de préciser à cet égard qu'il s'agit d'une donnée «judiciaire» dont la détention matérielle est assumée par les membres de la Police grand-ducale sous le contrôle judiciaire exercé par le procureur d'Etat compétent.

En d'autres termes, les données susceptibles d'être recueillies par les membres de la Police grand-ducale dans le cadre de l'exercice de police administrative ne sont pas à considérer comme étant une donnée «judiciaire». Il s'agit notamment de l'information relative à une plaque d'immatriculation, relative à une empreinte digitale ou encore une donnée ADN.

L'orateur explique que l'autre solution consisterait à qualifier la nature judiciaire ou policière d'une donnée en fonction de critères à définir et à déterminer. Or, cette approche comporte le grand désavantage d'être très laborieuse et difficile à mettre en œuvre dans la pratique.

Monsieur le Procureur général d'Etat informe les membres de la commission que la solution telle que préconisée correspond à celle déjà mise en œuvre, sans être formalisée, dans le cadre de la coopération des autorités nationales avec Europol.

En ce qui concerne le volet relatif à la protection des données à caractère personnel, il renvoie à l'article 17 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des données à

caractère personnel. En effet, il échet de préciser que la gestion de telles données tombe sous le champ d'application de la loi précitée.

En ce qui concerne la **transmission d'une donnée** par le biais du point de contact national luxembourgeois à son homologue américain, l'orateur précise qu'on peut s'inspirer, quant aux modalités pratiques de mise en œuvre, du Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ainsi que de l'échange de lettres y relatifs, signés à Luxembourg, le 13 mars 1997 (traité approuvé par la loi du 23 novembre 2000, Mémorial A n°130, 15 décembre 2000).

Ainsi, avant toute transmission, une autorité judiciaire centrale, comme le parquet général, procède à la vérification du respect des conditions légales de fond et de forme à l'exclusion d'un contrôle portant sur l'opportunité.

En désignant le parquet général comme étant l'autorité judiciaire compétente, la continuité du contrôle est assurée, et ce indépendamment de l'étape procédurale dans laquelle se trouve «enfermée» la donnée «judiciaire» devant faire l'objet d'une transmission.

Echange de vues

De l'échange de vues qui s'ensuit, il y a lieu de retenir les éléments suivants:

- ❖ Un membre du groupe politique CSV déclare approuver la proposition consistant à considérer l'ensemble des données recueillies par les membres de la Police grand-ducale dans l'exercice de leur mission de police judiciaire comme étant une donnée à caractère «judiciaire». Cette solution est conforme à l'impératif de la sécurité juridique.

Les données pour lesquelles les membres de la Police grand-ducale disposent d'un droit d'accès dans le cadre de l'exercice de la mission de police administrative sont a *contrario* considérées comme des données à caractère «policier».

L'orateur qualifie l'approche telle que proposée comme étant raisonnable, d'autant plus qu'elle s'inspire du traité d'entraide judiciaire conclu entre le Luxembourg et les Etats-Unis.

Il suggère d'inscrire ce principe même dans la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des données à caractère personnel. Ceci comporterait ainsi la garantie du respect des dispositions légales applicables en matière de traitement des données à caractère personnel. De même, la Commission Nationale pour la Protection des Données, en sa qualité d'autorité de contrôle indépendante, pourrait vérifier la légalité des fichiers et de toutes collectes, utilisations et transmissions de renseignements concernant des individus identifiables et doit assurer dans ce contexte le respect des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée.

Monsieur le Procureur général d'Etat précise que la solution telle que préconisée a été élaborée en fonction de sa finalité.

- ❖ Un autre membre du groupe politique CSV s'interroge si le Ministère de la Justice ait demandé l'avis des autorités judiciaires, ainsi que celui de la Commission Nationale pour la Protection des Données.

Monsieur le Ministre de la Justice informe les membres de la commission que l'ensemble des avis tels que demandés seront, dès qu'ils sont disponibles, communiqués à la Commission juridique [ministère de la Justice].

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk (observateur) constate que les données à caractère «judiciaire» seront de sorte transmises par le point de contact national, fonction assurée par la Police grand-ducale, sous le contrôle d'une autorité judiciaire, en l'occurrence le parquet général.

Monsieur le Procureur général d'Etat rappelle que la mission de police judiciaire est assumée par la Police grand-ducale sous la direction du Procureur général d'Etat. Il s'ensuit partant que toute transmission d'une donnée recueillie dans le cadre de cette mission, à qualifier de donnée à caractère «judiciaire», doit nécessairement se faire sous le contrôle *a priori* du parquet général.

Ainsi, les projets de loi 6759 et 6762 doivent être amendés en ce sens en y précisant que le contrôle judiciaire est exercé par le parquet général.

Monsieur le Ministre de la Justice informe les membres de la commission que le Gouvernement rédigera un amendement afférent permettant ainsi au Conseil d'Etat d'aviser le projet de loi et ledit amendement de manière concomitante.

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk (observateur), en renvoyant à la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignement entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne dont l'élaboration du cadre légal national s'avère être très laborieux, dont notamment le volet portant sur la différenciation entre la donnée «judiciaire» et «policière», estime qu'il importe, pour des raisons de sécurité juridique, de définir de manière précise ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de crime grave. La même observation vaut pour l'infraction terroriste.

A ce sujet, il renvoie au projet de loi 6763 portant modification du Code d'instruction criminelle et de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques où il est proposé d'abandonner la technique du seuil de peine des infractions par une liste précise et exhaustive d'infractions.

Le représentant du Ministère de la Justice explique que la décision-cadre précitée vise l'échange d'informations entre les autorités policières des Etats membres de l'Union européenne, alors que les projets de loi 6759 et 6762 visent l'échange de données spécifiques et identifiées comme telles entre le Luxembourg et les Etats-Unis d'Amérique, c'est-à-dire un pays tiers à l'Union européenne.

Il relate qu'au moment des pourparlers, les représentants américains ont insisté à ne pas viser des infractions avec des seuils de peine trop élevés. De même, l'orateur rappelle que la signature des deux accords conclus avec les Etats-Unis d'Amérique remonte à 2002, moment où le recours à la technique d'une liste d'infractions n'a pas encore été envisagé.

4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Le secrétaire-administrateur,

La Présidente,

16



Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 04 mars 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 février 2015
2. 6750 Projet de loi modifiant
 - a. la loi modifiée du 29 avril 1980 réglant l'activité en prestations de service, au Grand-Duché de Luxembourg, des avocats habilités à exercer leurs activités dans un autre État membre des Communautés européennes;
 - b. la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;
 - c. la loi modifiée du 13 novembre 2002 portant transposition en droit luxembourgeois de la Directive 98/5/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise et portant
 1. modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;
 2. modification de la loi du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés- Rapporteur: Monsieur Roy Reding
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6777 Projet de loi ayant pour objet d'instituer la société à responsabilité limitée simplifiée et portant modification de
 - 1° la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ; et
 - 2° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises- Présentation du projet de loi
4. 6760 Projet de loi portant réforme du recrutement dans la magistrature et modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice
- Présentation du projet de loi
5. 6761 Projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle
- 6759 Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012
- 6762 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins

du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012

- Explication de Monsieur le Ministre de la Justice quant à la différenciation entre données dites judiciaires et policières

6. Divers

*

Présents : M. Roger Negri remplaçant Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Diane Adehm remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Serge Urbany, *observateur*

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Robert Biever, Procureur général d'Etat
Mme Martine Solovieff, Premier avocat général
M. John Petry, Avocat général

Mme Hélène Massard, M. Luc Reding Mme Joëlle Schaack, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

Mme Tania Sonnetti, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, Mme Octavie Modert

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 février 2015

Le projet de procès-verbal sous référence rencontre l'accord unanime des membres de la commission.

2. 6750 Projet de loi modifiant

a. la loi modifiée du 29 avril 1980 réglant l'activité en prestations de service, au Grand-Duché de Luxembourg, des avocats habilités à exercer leurs activités dans un autre État membre des Communautés européennes;

b. la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;

c. la loi modifiée du 13 novembre 2002 portant transposition en droit luxembourgeois de la Directive 98/5/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise et portant

- 1. modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;**
- 2. modification de la loi du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés**

Présentation du projet de rapport

Monsieur le Rapporteur présente succinctement son projet de rapport avec une modification à insérer au point II. Considérations générales.

Vote

Le projet de rapport ainsi modifié est adopté à l'unanimité par les membres de la commission.

Temps de parole

Les membres de la commission proposent le modèle de base pour la discussion en séance plénière.

- 3. 6777 Projet de loi ayant pour objet d'instituer la société à responsabilité limitée simplifiée et portant modification de**
 - 1° la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;**
 - et**
 - 2° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises**

La Commission juridique entamera l'examen des articles dès que l'avis afférent du Conseil d'Etat sera disponible.

Présentation du projet de loi

Monsieur le Ministre de la Justice explique que l'introduction en droit luxembourgeois d'une «*société à responsabilité limitée simplifiée*», encore désignée par le sigle S.à.r.l. - S, encore communément dénommée la «*société à responsabilité limitée à 1 euro*», vise à répondre à une demande émanant du milieu concerné.

Il estime, en renvoyant aux critiques émises à l'égard du projet de loi, que ces dernières ne sont pas justifiées eu égard à l'objectif bien délimité poursuivi par le projet de loi 6777.

L'orateur précise qu'il ne s'agit pas d'introduire une toute nouvelle forme de société dans le droit luxembourgeois comme la société à responsabilité limitée simplifiée est une variante de la société à responsabilité limitée. Il s'agit d'offrir un véhicule juridique approprié pour le démarrage d'une entreprise ne nécessitant pas, en ce moment, un capital social important.

Sources d'inspiration

Tant le droit allemand que le droit belge, dont notamment la loi du 15 janvier 2010 modifiant le Code des sociétés et prévoyant des modalités de la société privée à responsabilité limitée «Starter», ont été examinés en vue de la rédaction du projet de loi tel que déposé.

Objectif

Il s'agit de répondre, par le biais de l'introduction de la société à responsabilité limitée simplifiée, à un besoin spécifique couramment rencontré, à savoir celui de faciliter le démarrage par le biais de la constitution d'une société visant à englober des activités économiques qui de par leur nature ne nécessitent pas de disposer d'un capital important.

Cette nouvelle variante simplifiée de la société à responsabilité limitée permettra de participer à stimuler la création d'une activité économique, créatrice de richesse.

Capital social légal requis

La société à responsabilité limitée simplifiée peut être constituée avec un capital social oscillant entre le minimum d'un euro et un maximum inférieur au montant de 12.394, 68 euros, montant minimal requis pour la constitution d'une société à responsabilité limitée.

Il importe de noter que le capital social doit être entièrement souscrit et libéré au moment de la constitution de la société à responsabilité limitée simplifiée.

Durée illimitée

Il est proposé, à l'image de l'expérience belge, de ne pas imposer une durée limitée dans le temps.

A ce sujet, il importe de noter que le législateur belge a supprimé, de par la loi précitée du 15 janvier 2010, l'exigence de passer du statut de société privée à responsabilité limitée «Starter» à celui de la société à responsabilité limitée au plus tard cinq ans après sa constitution. Cette modification législative vise à rencontrer et éliminer un certain nombre de difficultés rencontrées dans la pratique.

Conditions de forme de la constitution

La société à responsabilité limitée simplifiée peut être constituée soit par acte sous seing privé soit par acte notarié.

Le texte de loi proposé n'impose pas des statuts-type, de sorte que le fondateur dispose de la liberté de déposer des statuts adaptés à son besoin spécifique.

Obligation d'un fond de réserve indisponible

Il est proposé d'exiger le prélèvement d'un vingtième du bénéfice net annuel (5% du bénéfice net annuel) devant obligatoirement être affecté à un fonds de réserve indisponible. Cette exigence légale subsistera dans le chef de la société à responsabilité limitée simplifiée aussi longtemps que ledit fonds de réserve n'atteigne pas le montant résultant de la différence entre le capital social minimum de la société à responsabilité limitée et la société à responsabilité limitée simplifiée.

Activités commerciales pouvant revêtir la forme d'une société à responsabilité limitée simplifiée

L'objet social est restreint aux activités nécessitant une autorisation de commerce au sens de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Il s'ensuit qu'une copie de l'autorisation d'établissement doit obligatoirement être versée au moment de l'immatriculation de la société à responsabilité limitée simplifiée auprès du Registre de Commerce et des Sociétés.

Outil réservé aux seules personnes physiques

La création d'une société à responsabilité limitée simplifiée est réservée, de par sa vocation, à la seule personne physique.

De même, le texte de loi proposé prévoit qu'une personne physique ne peut être associée que dans une seule société à responsabilité limitée simplifiée.

Il s'agit notamment d'éviter des situations d'abus comme l'interposition de sociétés dans la chaîne des associés ou encore qu'une seule personne physique soit associée dans plusieurs sociétés à responsabilité limitée simplifiée.

Echange de vues

De l'échange de vues qui s'ensuit, il y a lieu de retenir les éléments suivants:

- ❖ Un représentant du groupe politique CSV donne à considérer que son groupe politique ne s'oppose pas à la *ratio legis* sous-jacente du projet de loi, mais estime que le texte de loi tel que déposé soulève un certain nombre d'interrogations, voire est source de difficulté juridique sur le plan constitutionnelle.

Ainsi, il se demande si la différence du régime articulée en fonction du critère du capital social quant aux conditions de forme n'est pas contraire au principe de l'égalité devant la loi. En l'espèce, le critère ne répond pas à l'exigence de la différenciation objective.

Il ajoute que le critère que l'objet social de la société à responsabilité limitée simplifiée doit rentrer dans le champ d'application de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales vise dans les faits l'ensemble des activités économiques qui sont soumises à l'obligation de disposer d'une autorisation d'établissement.

La restriction qu'une personne physique ne peut être associée que dans une seule société à responsabilité limitée simplifiée peut être considérée comme enfreignant le principe constitutionnel de la liberté de commerce.

L'orateur s'interroge sur la capacité d'une société à responsabilité limitée simplifiée de pouvoir contracter un prêt auprès d'un établissement financier en vue de disposer de liquidités. Le capital social ne peut guère servir, selon son montant, de gage suffisant en vue de garantir l'octroi d'un prêt. En d'autres termes, l'associé de la société à responsabilité limitée simplifiée, nécessairement une personne physique, se verra obligé d'invoquer d'autres garanties, comme son patrimoine personnel, jugées suffisantes en

vue d'obtenir le prêt convoité. Ainsi, l'avantage que devrait procurer cette variante particulière de forme sociétale pourrait s'avérer dans ce cas de figure comme étant purement théorique.

Monsieur le Ministre de la Justice donne à considérer que l'utilisation de telle ou telle forme de société répond nécessairement au besoin et aux attentes de l'associé fondateur. Opter pour telle ou telle forme de société relève nécessairement d'un choix personnel. L'associé ayant constitué une société à responsabilité limitée simplifiée sait qu'en fonction de l'évolution de son activité, il arrivera à un moment où il devra, pour continuer l'expansion de son activité, opter pour la société à responsabilité limitée qui lui permettra de l'appuyer plus solidement, notamment en termes d'investissement nécessaire.

L'orateur rappelle que l'objectif premier de la société à responsabilité limitée simplifiée est bien d'encourager le démarrage d'une activité économique.

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique ADR évoque un certain nombre de limitations. Il précise qu'il existe des activités commerciales et économiques qui ne nécessitent pas une autorisation d'établissement. Il donne l'exemple de l'éditeur.

L'orateur qualifie l'affirmation selon laquelle cette variante de société permettrait de réaliser des économies substantielles comme étant fautive. Il donne à considérer que le capital social n'est pas à considérer comme étant une dépense et des liquidités bloquées, mais bien d'un outil de travail à disposition de la société afférente. Ainsi, il permet d'acquérir le matériel requis ou encore de payer les premiers salaires dus.

Il cite le tableau des frais comparatif figurant en haut à la page 6 du document parlementaire 6777 qui fait état des différents frais devant être déboursés en vue de la constitution d'une société à responsabilité limitée, à savoir entre 424 et 524 euros (valeur moyenne), et d'une société à responsabilité limitée simplifiée, à savoir 106,80 euros (valeur moyenne). Ainsi, les économies réalisées sur ce plan ne sont pas significatives. Il importe de noter que ces frais n'ont rien à voir avec le capital social de la société concernée.

Un troisième point concerne le contrôle visant les apports en numéraire ou en nature, notamment à la lumière des obligations imposées de par la législation luxembourgeoise de la lutte contre le blanchiment d'argent.

Il s'interroge également sur la véracité de l'évaluation de l'apport en nature.

Le régime des sanctions devra être précisé.

L'orateur s'interroge sur la faisabilité, à titre d'alternative à la société à responsabilité limitée simplifiée, de la possibilité de procéder, par voie législative, à une diminution du capital social minimum requis en vue de la constitution d'une société à responsabilité limitée.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que la société à responsabilité limitée simplifiée vise précisément le cas de figure où l'apport de capital minimum constitue un obstacle difficile à surmonter et où le type d'activité envisagée ne requière pas dès le départ un capital social important.

En ce sens, il s'agit d'une aide au démarrage d'une entreprise. Il est donc faux de considérer la société à responsabilité limitée simplifiée sous le seul angle de la réalisation d'éventuelles économies.

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP accueille favorablement le projet de loi.

Il se demande si la limitation de l'objet social de la société à responsabilité limitée simplifiée aux seules activités nécessitant une autorisation d'établissement n'est pas à considérer comme étant discriminatoire par rapport aux activités commerciales et autres ne nécessitant pas la délivrance d'une autorisation d'établissement.

Dans le cadre du projet de loi 5730, il est proposé d'arrondir les montants minimaux requis en tant que capital social (12.000 euros pour la société à responsabilité limitée). Il conviendrait partant d'adapter le texte de loi sous examen.

L'exclusion de l'apport en industrie pour la société à responsabilité limitée simplifiée, alors que tel n'est pas le cas pour la société à responsabilité limitée simplifiée pourrait, *a priori*, paraître comme étant peu cohérente.

Le représentant du ministère de la Justice explique que cette exclusion sera inscrite dans la loi modifiée du 10 août 1915 en tant que disposition spécifique ne visant que les seules sociétés à responsabilité limitée simplifiée.

Il convient d'y revenir au moment de l'examen des articles.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge, dans un souci de simplification des démarches administratives, sur l'utilité d'instaurer une espèce de guichet unique permettant à une personne physique de déposer les statuts de sa société à responsabilité limitée simplifiée et de soumettre simultanément sa demande en vue de la délivrance de l'autorisation d'établissement, de l'octroi d'un numéro de TVA et de l'immatriculation de sa société auprès du Registre de Commerce et des Sociétés. Ainsi, toutes ces démarches pourraient être effectuées de manière parallèle et les documents et autorisations respectifs délivrés de manière concomitante.

Dans le cadre du présent projet de loi et en delà, l'orateur aimerait disposer de plus amples informations sur l'état d'avancement de la réforme de la législation relative au droit de la faillite (dont notamment le projet de loi 6539).

Monsieur le Ministre de la Justice explique, au sujet de l'idée d'un guichet unique, que cela ne relève pas de la compétence du ministère de la Justice, mais du ministère de l'Economie, direction générale des classes moyennes et du ministère des Finances.

Il renvoie à la Chambre de Commerce et à la Chambre des Métiers qui ont mis en place des espaces destinées à guider et à faciliter les démarches à effectuer en vue de pouvoir lancer une activité commerciale.

Au sujet de la réforme du droit de la faillite, l'orateur rappelle que le projet de loi n'a pas encore été avisé par le Conseil d'Etat.

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk (*observateur*) aimerait disposer, dans le contexte de la réforme du droit de la faillite, de plus amples informations sur la problématique de l'activité professionnelle exercée sous l'apparence d'une activité libérale (*Scheinselbständigkeit*).

Monsieur le Ministre de la Justice explique que ce risque existe également pour les autres formes sociétales, notamment pour la société à responsabilité limitée.

Il reconnaît la réalité de ce risque qui doit être consigné selon une approche globale et cohérente.

4. 6760 Projet de loi portant réforme du recrutement dans la magistrature et modification de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice

A titre d'introduction Madame la Présidente rappelle que la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice a été modifiée en dernier lieu par une loi du 26 juin 2014. Un nouveau projet de loi a été déposé le 6 janvier 2015 visant à reformer le recrutement des attachés de justice alors que les autorités judiciaires connaissent actuellement de grandes difficultés de recrutement.

Présentation du projet de loi

Monsieur le Ministre de la Justice procède à la présentation du projet de loi pour le détail de laquelle il est renvoyé à l'exposé des motifs.

Il explique que si le système du recrutement dans la magistrature sur base de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés fonctionne avec satisfaction, les autorités judiciaires connaissent néanmoins à l'heure actuelle de grandes difficultés à recruter des attachés de justice et à former des magistrats. L'effectif légal n'est plus atteint. Au cours des dernières trois années le nombre des recrutements d'attachés de justice autorisés a été supérieur au nombre de candidatures qui ont finalement pu être retenues.

Monsieur le Ministre souligne qu'il y avait deux options, soit rester passif face à ce problème en espérant qu'il se résoudra de lui-même, soit reformer le système de recrutement afin d'élever le nombre des recrutements, même si le système en soi est jugé satisfaisant. C'est cette dernière option qui a finalement été retenue.

En raison d'une série de projets et de réformes législatives en cours, un renforcement des effectifs de la magistrature s'impose (notamment au niveau du contentieux de l'assurance sociale, création d'une chambre supplémentaire (chambre et juge à l'application des peines, juge aux affaires familiales).

La question qui s'impose est de savoir s'il sera possible de pouvoir répondre à ces demandes et exigences sans effectuer de changement au niveau de la procédure de recrutement. A cet égard, il est aussi fait part des difficultés pour recruter des juristes de nationalité luxembourgeoise. A noter qu'au cours des dernières années, seulement un tiers des juristes ayant suivi les cours complémentaires en droit luxembourgeois étaient de nationalité luxembourgeoise, parmi lesquels un bon nombre ne s'est pas intéressé à la fonction de magistrat et a été attiré par d'autres professions. Si au vu de ces circonstances, une réforme est certes inévitable, Monsieur le Ministre souligne qu'il existe un large consensus pour préconiser le maintien du système actuel.

Monsieur le Ministre relève qu'il est envisagé de créer une deuxième voie d'accès à la magistrature consistant dans le recrutement sur dossier – s'adressant aux personnes de nationalité luxembourgeoise qui sont titulaires du diplôme de fin de stage judiciaire et qui ont exercé la profession d'avocat pendant au moins cinq années -, une procédure à laquelle on n'aurait recours que dans le cas où le nombre d'attachés de justice, déterminé annuellement par arrêté ministériel, ne peut être atteint par l'examen concours. La réforme est à considérer

comme condition préalable indispensable afin d'éviter que les réformes législatives envisagées soient vouées à l'échec en raison d'un manque de personnel.

Monsieur le Ministre insiste sur l'importance et l'urgence de l'évacuation du projet dans les meilleurs délais.

Explications de Monsieur le Procureur général d'Etat

Pour M. Robert Biever, Procureur général d'Etat, la question à se poser est celle de savoir si le système actuel permet de procéder au recrutement nécessaire. Au cours des trois dernières années le nombre de candidatures finalement retenues était à chaque fois inférieur au nombre des recrutements autorisés par le Ministère de la Justice. A l'état actuel la magistrature compte 9 attachés, nombre insuffisant au vu du fait qu'en raison des congés de maternité, congés parentaux, congés de convenance personnelle ou encore des postes de travail à mi-temps, 9 postes sont également ouverts à l'état actuel. S'y ajoute d'éventuels départs dont il faut tenir compte (à l'heure actuelle un magistrat aspirant à la profession notariale, d'autres envisageant un poste auprès de la Cour européenne des droits de l'homme), des départs à la retraite, ainsi que le cas des magistrats qui sont susceptibles de partir à la retraite au moment choisi par eux, ainsi que des détachements, dont le nombre est croissant.

Le problème deviendra particulièrement aigu pour la rentrée judiciaire en automne 2015.

En outre, s'y ajoute que parmi les juristes ayant suivi les cours complémentaires en droit luxembourgeois, seulement un tiers avait la nationalité luxembourgeoise.

En 2014, parmi les 99 personnes qui se sont présentées à l'examen de fin de stage, 53 candidats ont réussi, dont 23 de nationalité luxembourgeoise. En 2013, parmi les 98 personnes qui se sont présentées à l'examen de fin de stage, 50 candidats ont réussi, dont 19 de nationalité luxembourgeoise.

Il constate que le nombre de personnes n'ayant pas réussi l'examen est assez élevé.

A noter qu'à l'heure actuelle le jury se compose exclusivement d'avocats, alors qu'à l'époque le jury était également composé de magistrats.

Afin de contrer le problème, les autorités judiciaires participent depuis plusieurs années à la foire de l'étudiant et à l'opération d'orientation scolaire dans les écoles afin de présenter aux élèves le métier de juriste.

Par ailleurs, une autre cause du manque de candidatures pour la magistrature pourrait être liée au fait que les candidats pour la magistrature doivent se présenter à deux examens successifs dans un court laps de temps, examen de fin de stage judiciaire et examen d'entrée dans la magistrature.

A relever dans ce contexte aussi que le système de l'examen de fin de stage a été modifié fondamentalement en 2009. En effet, si jusqu'en 2009 les candidats étaient tous soumis au même examen et aux mêmes critères, à l'heure actuelle l'examen de fin de stage consiste dans une épreuve de culture générale, obligatoire pour tous les candidats, ainsi que dans une épreuve à option, où les candidats peuvent choisir entre différentes disciplines /spécialisations, pas nécessairement traitées selon les mêmes critères.

Une solution envisagée afin de remédier aux problèmes de recrutement dans la magistrature était d'organiser l'examen-concours pour le recrutement des attachés de justice

immédiatement après la fin des cours complémentaires en droit luxembourgeois, idée qui a été finalement écartée par la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice, alors que ces personnes ne disposeraient alors d'aucune expérience professionnelle et que l'exercice de la profession d'avocat permet d'appréhender le fonctionnement des juridictions.

A noter aussi qu'il existe de grandes différences au niveau de la rémunération des différents cabinets, les grandes études d'affaires proposant une rémunération plus attrayante par rapport à celle perçue par les attachés de justice.

Il est proposé dans le projet de loi de créer une deuxième voie d'accès à la magistrature qui consiste dans le recrutement sur dossier et la dispense de la participation à l'examen-concours et ce afin de permettre aux avocats, qui après un certain nombre d'années d'expérience dans un cabinet seraient intéressés de se réorienter mais qui sont dissuadés de se présenter à l'examen-concours, d'accéder à la magistrature. Ce mode de recrutement s'adresse aux personnes de nationalité luxembourgeoise qui sont titulaires du diplôme de fin de stage judiciaire et qui ont exercé la profession d'avocat pendant au moins cinq années.

En ce qui concerne la formation professionnelle et le stage des attachés de justice, il est prévu dans le projet de loi de réduire la durée de la première partie de la formation professionnelle - consistant dans un enseignement, des épreuves et des visites d'études - de six mois à quatre mois. La deuxième partie de la formation professionnelle, au cours de laquelle les attachés de justice accomplissent un service pratique auprès d'une juridiction ou d'un parquet, aurait une durée d'au moins huit mois. Monsieur le Ministre souligne à cet égard que le dispositif proposé est conforme à la réforme du statut de la fonction publique, qui prévoit une durée de stage de trois années pour accéder à la qualité de fonctionnaire de l'Etat, alors qu'en additionnant la durée des cours complémentaires en droit luxembourgeois, du stage d'avocat et du stage d'attaché de justice, les personnes concernées pourront obtenir une nomination définitive comme magistrat au plus tôt après l'écoulement d'une période de trois années.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit:

- ❖ Plusieurs intervenants approuvent le projet de loi et insistent sur son importance.
- ❖ Il est soulevé que le problème illustré n'est pas un problème nouveau, mais qu'il se pose déjà depuis trois années et qu'il est indubitable que ce problème nécessite d'être résolu dans les meilleurs délais et ce notamment en vue du respect du principe du délai raisonnable du procès.

Il est précisé que le nombre de magistrats qui sont âgés entre soixante et soixante-huit ans, et donc qui sont susceptibles de partir à la retraite au moment choisi par eux, s'élève actuellement à 20.

- ❖ En outre il est soulevé que le manque de juristes de nationalité luxembourgeoise est un problème qui se pose non seulement pour la magistrature, mais touche aussi d'autres domaines.
- ❖ Quant à la question de savoir si l'on ne devrait pas songer à réviser les épreuves de connaissances des langues dans le cadre du stage judiciaire et ce notamment au vu des difficultés rencontrées par les candidats francophones, le Procureur général

insiste sur l'importance de disposer de connaissances suffisantes dans les trois langues admises en matière judiciaire dans la magistrature.

- ❖ Par ailleurs, un représentant de la commission s'est demandé si les avocats ayant exercé leur profession durant un certain nombre d'années et disposant d'une expérience professionnelle soutenue, ne devraient pas pouvoir être recrutés à un échelon supérieur à celui d'attaché de justice.

Hormis les éventuelles difficultés rencontrées au niveau de la fonction publique, Monsieur le Ministre de la Justice se demande si une telle possibilité n'inciterait pas davantage d'avocats d'essayer d'accéder à la magistrature par le biais de cette voie. En effet, après avoir travaillé durant un certain nombre d'années en tant qu'avocat (financièrement plus attractif notamment dans les grandes études d'affaires), ce dernier pourrait accéder à la magistrature sans subir des inconvénients sur le plan de la carrière.

Le Procureur général d'Etat soulève à cet égard le problème de l'acceptation d'une telle voie au sein même de la magistrature.

- ❖ Quant à la nouvelle voie d'accès à la magistrature envisagée dans le projet de loi (recrutement sur dossier), il est donné à considérer que l'idée est certes louable, mais qu'il ne convient pas de perdre de vue qu'un avocat, ayant travaillé pendant un certain nombre d'années dans une grande étude d'affaires ne dispose pas nécessairement de solides connaissances en matière de contentieux.

Au vu du taux d'échec relativement élevé à l'examen de fin de stage judiciaire, il y a lieu de se demander s'il ne serait pas nécessaire de réviser les programmes à étudier respectivement les questions d'examens/ l'évaluation. La même question est soulevée au niveau des cours complémentaires en droit luxembourgeois.

- ❖ Par ailleurs, un membre de la commission s'est interrogé s'il ne faudrait pas songer à repenser le système des vacances judiciaires. Monsieur le Ministre donne à cet égard à considérer que l'organisation au sein de nombreuses études est calquée sur les vacances judiciaires et qu'un bon nombre d'avocats s'opposeraient à une révision de ce système.
- ❖ Par ailleurs, il est donné à considérer que les travaux ne sont pas suspendus au cours des vacances judiciaires même si le nombre de séances publiques est limité.

Monsieur le Ministre de la Justice salue le soutien de la commission au projet de loi et il espère que ce projet pourra être évacué dans les meilleurs délais.

5. **6761** **Projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle**
- 6759** **Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening**

information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012

6762 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012

Le point est reporté, à défaut de temps, à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Commission juridique.

6. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Tania Sonnetti

La Présidente,
Viviane Loschetter

Le secrétaire-administrateur,
Laurent besch



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

LB/pk

P.V. J 11

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2015
 2. 6761 Projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 7 janvier 2015)
 - 6762 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012 (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 7 janvier 2015)
 - 6759 Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012 (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 6 janvier 2015)
- Présentation des différents projets de loi
3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Serge Wilmes remplaçant M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie

Polfer

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2015

Le projet de procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2015 n'appelle pas d'observation et est approuvé par les membres de la commission.

2. 6761 **Projet de loi portant mise en oeuvre de certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies et portant modification du Code pénal et du Code d'instruction criminelle (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 7 janvier 2015)**

6762 **Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012 (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 7 janvier 2015)**

6759 **Projet de loi portant approbation du " Memorandum of Understanding between the Government of the Grand-Duchy of Luxembourg and the United States of America for the exchange of terrorism screening information ", signé à Luxembourg le 20 juin 2012 (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 6 janvier 2015)**

M. le Ministre de la Justice explique, en guise d'introduction, que les projets de loi 6761, 6762 et 6759 répondent chacun à la nouvelle réalité de la menace terroriste en intégrant le phénomène des combattants terroristes étrangers.

Il s'agit d'adapter l'arsenal législatif national, notamment répressif, en étendant les faits et comportements liés au terrorisme comme celui de l'incitation au terrorisme, faite sur la place publique ou au sein d'un cercle de personnes, qui tomberont désormais sous le coup de la loi pénale.

Il importe de noter que la radicalisation et le ralliement aux idées et à l'idéologie propagées par les terroristes se fait essentiellement par le biais d'Internet, tandis que le recrutement et l'incitation à la commission d'actes terroristes se fait en principe par des contacts dits «physiques» avec des personnes proches, voire issues du milieu terroriste. Ainsi, il convient de distinguer le volet relatif de la radicalisation de celui du recrutement.

M. le Ministre de la Justice rappelle qu'à l'heure actuelle, les services policiers et le Service de Renseignement de l'Etat ont pu identifier six personnes (dont deux ayant la nationalité luxembourgeoise) ayant séjourné sur la zone de conflit armé syrien, à savoir:

- deux des personnes ont été tuées en ayant pris part aux combats en tant que combattant étrangers ayant rejoint les rangs d'une entité terroriste à connotation djihadiste,
- une personne a été identifiée comme séjournant actuellement dans une zone de combat armé en Syrie,
- une personne ayant regagné le Luxembourg a été extradé vers l'Espagne,
- une personne, l'épouse d'un des deux personnes décédées sur place, est retournée au Luxembourg avec son enfant mineur, et
- une personne retournée au Luxembourg.

L'état de la menace actuelle pour le Luxembourg est abstrait mais concret, ce qui implique que les autorités compétentes sont sur le pied et ont renforcé leurs mesures de surveillance et d'observation.

L'orateur explique que lesdits projets de loi revêtent une importance particulière, de sorte que le Gouvernement demandera au Conseil d'Etat de les aviser de manière prioritaire.

Présentation du projet de loi 6761 par Monsieur le Ministre de la Justice

Le projet de loi 6761 vise à adapter la législation répressive luxembourgeoise conformément aux obligations telles que résultant de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de Sécurité des Nations Unies du 24 septembre 2014.

Ledit projet de loi vise tant de doter les autorités policières et judiciaires de la possibilité d'intervenir, conformément aux nouvelles dispositions à introduire dans le Code pénal par le projet de loi sous examen, à un stade préalable à la commission d'un ou de plusieurs actes terroristes, voire actes liés à un acte de terrorisme. Ainsi, il serait possible de dissuader une personne, voire la contraindre à se rendre sur une zone de conflit armé.

Le second volet du projet de loi concerne plutôt le cas de figure d'une personne qui retourne sur le territoire national après avoir séjourné dans une zone de conflit armé. Ainsi, il serait possible de la suivre de plus près en fonction du degré de menace qu'elle est susceptible constituer à raison de ses faits et de son expérience acquise sur la zone de conflit armé.

Il est également proposé d'introduire la mesure d'interdiction de sortie du territoire national, tant au niveau du Code pénal (à prononcer par la juridiction de jugement) qu'au niveau du Code d'instruction criminelle (à prononcer par le juge d'instruction). Ainsi, cette mesure se trouve encadrée dans une procédure judiciaire avec l'ensemble des garanties et droits procéduraux qui vont de pair.

Modifications législatives proposées

Article 1^{er} – modifications du Code pénal

Points 1) à 4) et 13)

Il s'agit d'adapter les renvois d'articles de certaines dispositions du Code pénal figurant à l'endroit des articles

- 32-1 du Code pénal (point 1)),
- 135-3, paragraphe (2) du Code pénal (point 2)),

- 135-5, paragraphe (2) du Code pénal (point 3)),
- 135-7, paragraphe (2) du Code pénal (point 5)) et
- 506-1, point 1) du Code pénal (point 13)).

devenus nécessaires à raison des modifications proposées à l'endroit des articles 135-11 (point 5)), 135-12 (point 6)), 135-13 (point 7)), 135-13 (point 8)), 135-14 (point 9)) et suite à l'insertion des articles 135-15 (point 10)), 135-16 (point 11)) et 135-13 (point 12)) nouveaux dans le Code pénal.

Point 5) – article 135-11 du Code pénal

Paragraphe (1) nouveau

Le libellé actuel est repris en tant que paragraphe (1) nouveau tout en y supprimant la condition légale que l'acte de provocation au terrorisme, pour pouvoir être qualifié de fait réprimé par la loi pénale, doit créer un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises.

Le paragraphe (1) nouveau de l'article 135-11 du Code pénal comportera également une référence aux réseaux de communications électroniques, de sorte que l'acte de provocation au terrorisme peut être commis tant dans le monde réel que dans le monde virtuel.

Paragraphe (2) nouveau

Le paragraphe (2) nouveau vise à incriminer l'acte de provocation au terrorisme commis dans le cadre d'un cercle de personnes «[...] dont l'admission est soumise à une ou plusieurs des conditions fixées par une ou plusieurs personnes ou un ou plusieurs dirigeants de ce cercle, y compris les cercles constitués par des moyens de télécommunications.» déterminé.

Le champ d'application *ratio personae* de l'infraction de la provocation terroriste est étendu.

Il convient de préciser que sont visées tant les réunions dites «physiques» que les cercles de personnes constitués dans le monde virtuel des télécommunications, à savoir les forums de discussions et les réseaux sociaux.

Point 6) – article 135-12 du Code pénal

Il est proposé d'ajouter un paragraphe (2) nouveau à l'article 135-12 visant le recrutement passif au terrorisme. L'élément moral requis est le dol spécial, c'est-à-dire que la personne recrutée au terrorisme doit se faire recruter en toute connaissance de cause avec l'intention de commettre une des infractions terroristes prévues comme telles par la loi pénale.

Point 7) – article 135-13 du Code pénal

A raison de l'insertion d'un article 135-17 nouveau (point 12) ci-après) prévoyant, à l'endroit du paragraphe (1), le régime des sanctions pénales applicables aux tentatives d'actes terroristes telles que visés par les articles 135-11 à 135-16 du Code pénal, il est proposé de supprimer, à l'endroit de l'article 135-13 du Code pénal, le bout de phrase visant l'incrimination de la tentative de donner des instructions.

Point 8) – article 135-13 du Code pénal

Le libellé actuel de la disposition figurant actuellement sous l'article 135-13 du Code pénal deviendra le paragraphe (1) nouveau et un paragraphe (2) nouveau y sera adjoint.

Le paragraphe (2) vise le volet passif de la formation au terrorisme à condition que l'élément moral du dol spécial existe dans le chef de la personne qui participe ou cherche à participer à un entraînement au terrorisme.

Point 9) – nouvel article 135-14 du Code pénal

L'article 135-14 nouveau du Code pénal vise à incriminer certaines activités préparatoires, telles que détaillées aux points a) et b), réalisées en vue de commettre un acte terroriste tel que visé aux articles 135-11 à 135-13 du Code pénal.

L'insertion de cet article vise à faire face aux nouveaux modes opératoires des terroristes en autorisant les autorités judiciaires de poursuivre l'incrimination dans un stade plus en amont de la préparation d'un acte terroriste.

L'acte préparatoire à un acte terroriste ne tombe sous le coup de la loi pénale que pour autant que tant l'élément moral, à savoir le dol spécial, qu'un des éléments matériels détaillés aux points i) à iii) du point b), soient réunis dans le chef de la personne visée.

Point 10) – nouvel article 135-15 du Code pénal

La disposition sous examen vise à incriminer le fait d'une personne qui, à partir du territoire luxembourgeois, se rend ou se prépare à se rendre dans un autre Etat avec l'intention de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à des infractions terroristes.

Cette nouvelle sanction pénale vise à adresser le phénomène constaté et avéré que certains groupes terroristes ne rechignent pas à recruter des personnes étant des ressortissants ou des résidents de pays occidentaux qui se rendent dans un autre Etat en vue d'y commettre des actes terroristes. Ledit article vise également le fait que la recrue y est préparée, voir formée pour ensuite, une fois revenue dans son pays d'origine / de résidence, y commettre des infractions terroristes.

De par sa formulation, le nouvel article 135-16 du Code pénal permettra l'interception de la personne au moment où elle s'apprête à quitter le pays. Il est encore permis de l'intercepter en amont, à condition qu'il existe un ensemble d'indices sérieux et confortant permettant de conclure qu'elle s'est radicalisée en vue de commettre des actes terroristes une fois gagné l'autre pays.

Point 11) – nouvel article 135-16 du Code pénal

Le nouvel article 135-16 du Code pénal vise à incriminer la personne s'étant vue imposée, soit par le juge d'instruction (*cf. article 2, point 12) du projet de loi sous examen en ce qu'il introduit un nouvel article 112-1 au Code d'instruction criminelle*), soit par une juridiction de jugement (*cf. article 1^{er}, point 12) en ce qu'il introduit un nouvel article 135-17, paragraphe (2) au Code pénal*), l'obligation de remettre le passeport, voire la carte d'identité et de ne pas quitter le Luxembourg.

Point 12) – nouvel article 135-17 du Code pénal

La disposition sous examen prévoit, sous un *paragraphe (1)*, le régime des sanctions à l'égard d'une personne ayant tenté de commettre, respectivement s'étant rendue coupable d'avoir commis l'une des infractions telles que prévues aux articles 135-11 à 135-13 et aux nouveaux articles 135-13 à 135-16 du Code pénal.

Ainsi, il est proposé de généraliser le régime de l'incrimination de la tentative de la commission d'un acte terroriste.

Le paragraphe (2) autorise le juge à prononcer la peine de l'interdiction de sortie du territoire national dans le cas de figure où l'inculpé (de nationalité luxembourgeoise) n'essuie pas, pour la commission d'un acte terroriste tel que visé aux articles 135-12 à 135-15, une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme, mais à une autre peine.

Cette peine de l'interdiction de sortie du territoire ne peut avoir qu'une durée maximale d'un an.

Article 2 – modifications du Code d'instruction criminelle

Points 1) à 7), 9) et 11)

Les références d'articles figurant à l'endroit des articles

- 5-1 (point 1)),
- 7-4 (point 2)),
- 26, paragraphe (2) (point 3)),
- 29, paragraphe (2) (point 4)),
- 48-7, paragraphe (2), point 2) (point 5)),
- 48-17, paragraphe (1), point 2) (point 6)),
- 66-2, paragraphe (1), point 2) (point 7)),
- 66-3, paragraphe (1), point 2) (point 9)), et
- 67-1, paragraphe (3) (point 11))

sont, à raisons des modifications apportées à l'endroit des dispositions afférentes du Code pénal par le présent projet de loi, adaptées.

Points 8) et 10)

Il est proposé de procéder à la rectification d'une erreur se trouvant inscrite à chaque fois à l'endroit du point 11), paragraphe (1) des articles 66-2 et 66-3 du Code d'instruction criminelle.

Point 12) – nouvelle section X-1.- De l'interdiction de sortie du territoire en matière de terrorisme – nouvel article 112-1 du Code d'instruction criminelle

Le juge d'instruction, saisi pour un fait incriminé par les articles 135-12 à 135-165 du Code pénal, se voit attribué la faculté d'ordonner, dans le chef de l'inculpé, une interdiction de sortie du territoire national.

Cette mesure ne vise que les seuls ressortissants luxembourgeois.

Echange de vues

De l'échange de vues qui s'ensuit, il y a lieu de retenir les éléments suivants:

- ❖ La personne qui s'est vu octroyer une interdiction de sortie du territoire national reçoit, au moment de la remise du passeport et de sa carte d'identité, un récépissé valant justification de l'identité.
Il importe de noter qu'il s'agit du récépissé tel que visé par l'article 107, point 7) du Code d'instruction criminelle, donc d'un procédé déjà connu et appliqué. Une stigmatisation particulière est de sorte exclue.
- ❖ Un membre du groupe politique LSAP s'interroge sur le volet des mesures préventives à caractère non répressif. Il estime utile que les autorités policières, notamment les agents de la cellule anti-terroriste (CAT), puissent bénéficier de modules de formation afférentes, de même que les éducateurs et assistants sociaux intervenant dans les milieux concernés.

M. le Ministre de la Justice précise que le renforcement de l'arsenal législatif ne représente que le volet répressif des mesures nationales à prendre pour lutter contre le terrorisme pris sous sa nouvelle monture.

L'orateur renvoie dans ce contexte au plan d'action national visant le terrorisme élaboré par le Haut-commissariat à la Protection Nationale (HCPN) fin novembre 2014 qui comporte un volet d'encadrement et de sensibilisation, dénommé le réseau d'encadrement et de sensibilisation (RES).

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'enquière sur l'état d'avancement des discussions au niveau de l'Union européenne en vue de disposer d'un tronc juridique commun.

Au sujet du projet de loi sous examen, il qualifie les mesures répressives proposées comme étant appropriées.

L'orateur renvoie aux difficultés inhérentes propres à tout effort visant à identifier, en amont, la personne résidant au Luxembourg qui se rend ou s'apprête à partir dans un autre Etat en vue d'y participer à la commission d'une ou de plusieurs infractions terroristes.

Une autre paire de manche concerne, en aval, les efforts destinés à permettre de déterminer, dans le chef d'une personne ayant séjourné dans un autre Etat où se trouve une zone de conflit armé et revenue au Luxembourg, si celle-ci y aurait participé ou non à la commission d'un acte de terrorisme.

Au sujet des mesures préventives autres que répressives, le membre du groupe politique CSV donne à considérer qu'elles ne sauront pas nécessairement empêcher une personne déterminée à se rendre dans un autre Etat en vue d'y participer à la commission d'un acte terroriste.

L'orateur s'interroge sur la faculté de prévoir la déchéance de la double nationalité dans le chef d'une personne qui a commis ou a tenté de commettre un acte terroriste réprimé par le Code pénal.

M. le Ministre de la Justice informe les membres de la commission que les discussions afférentes ont débuté au niveau de l'Union européenne. Il souligne qu'il convient, et c'est primordial, de renforcer davantage la coopération entre les autorités étatiques en charge de la lutte contre le terrorisme en mettant l'accent sur l'échange d'informations.

L'orateur est d'avis que la transposition par les Etats de la résolution 2178 (2014) du Conseil de Sécurité de l'ONU permettra de disposer à terme d'une base autorisant le renforcement formel de la coopération interétatique.

Il admet que la remise du passeport et de la carte d'identité n'empêcherait pas nécessairement une personne, à raison de sa détermination, d'essayer de quitter le territoire national. Or, la mise en exécution de son projet serait singulièrement plus laborieuse et compliquée.

M. le Ministre de la Justice fait observer que l'extension du champ d'application *ratio materiae* de l'incrimination des actes terroristes aura pour corolaire que le Service de Renseignement de l'Etat devra, dans le cadre de l'exécution des missions lui légalement dévolues, dénoncer des faits significatifs constatés à un stade plus tôt aux autorités judiciaires.

L'orateur estime que les mesures préventives à caractère non répressif permettront d'emblée d'entrer en contact avec une personne qui est en train de s'enliser dans le radicalisme pouvant conduire au terrorisme. Ainsi, il est permis d'agir, indépendamment du résultat finalement obtenu.

Au sujet de la déchéance éventuelle de la double nationalité, l'orateur informe les membres de la commission que le Luxembourg, même s'il n'a pas ratifié la Convention de New York du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (principalement à raison de la formulation de l'article 3), s'interdit de créer un apatride. De même, il s'interdit de retirer la nationalité à un de ses nationaux qui en deviendrait apatride.

Au regard des réflexions menées actuellement à cet égard en France, il concède qu'il s'agit avant tout, abstraction faite des problèmes d'ordre juridique, d'une mesure à caractère symbolique.

- ❖ Un autre membre du groupe politique CSV s'interroge sur le degré d'incursion des mesures existantes et proposées, notamment par rapport à l'arsenal législatif afférent français.

Monsieur le Ministre de la Justice fait observer que le cadre légal français visant l'incrimination des actes terroristes est l'un des plus sévères au sein de l'Union européenne. Il souligne qu'il convient de prévoir un cadre légal adapté au contexte national.

L'orateur renvoie les membres de la commission au défi sous-jacent au débat actuellement mené, à savoir celui de maintenir, voire de renforcer davantage le régime des libertés. Il ne convient pas d'ignorer que le dessin inhérent aux actes terroristes perpétrés vise *in fine* le régime des libertés ayant valeur au sein du monde dit occidental.

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP s'interroge sur l'appréciation de la notion de l'incitation, élément moral, et celle, de manière plus générale, de la tentative punissable d'un acte terroriste telle que définie par le Code pénal. Il ne peut s'agir

que d'une appréciation *in concreto* qui, en tout état de cause, nécessite une approche judicieuse et posée.

Il fait observer que la modification et l'extension du champ d'application *ratio materiae* de l'incrimination des actes terroristes telles que proposées par le projet de loi, loi d'exception, reposent sur une présomption de suspicion présumée.

Monsieur le Ministre de la Justice donne à considérer que l'incrimination de la provocation de commettre un acte terroriste répond à une recommandation du Conseil de l'Europe et est prévue par une décision-cadre JAI.

D'autres pays, comme la France, prévoient même l'incrimination de l'apogée du terrorisme.

Il souligne que dans la mise en œuvre de l'action répressive par les autorités judiciaires, on peut recourir également à d'autres actes qui tombent sous le coup de la loi pénale comme l'incitation à la haine.

L'incrimination de la tentative de commettre l'une des infractions terroristes telles que définies aux articles 135-11 à 135-14 et aux articles 135-15 et 135-16 nouveaux proposés d'insérer dans le Code pénal présuppose l'élément du dol spécial. Ainsi, il faut que l'inculpé ait voulu causer intentionnellement le dommage escompté.

Les modifications législatives proposées par le projet de loi résultent d'une pondération judicieuse entre, d'une part, les impératives découlant de l'administration et de la charge de la preuve et, d'autre part, le respect des libertés fondamentales.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV aimerait disposer, comme le renforcement de l'échange d'informations semble être la clé au niveau de la coopération internationale, de plus amples renseignements au sujet de la protection des données à caractère personnel et notamment au sujet des modalités devant assurer le respect du traitement conforme desdites données.

Il fait observer que la directive 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne n'a toujours pas été transposée en droit luxembourgeois.

Monsieur le Ministre de la Justice rappelle la position du Gouvernement consistant à adapter le cadre légal national afférent suivant les conclusions à tirer des deux arrêts C-293/12 - Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a. (Arrêt de la Cour (grande chambre) du 8 avril 2014) et C-131/12 - Google Spain et Google (Arrêt de la Cour (grande chambre) du 13 mai 2014), sauf le volet relatif à la conservation des données à caractère personnel. Pour ce dernier, ce n'est qu'une solution au niveau de l'Union européenne qui puisse finalement conférer une réponse cohérente et adéquate.

Ce volet ne figure pas dans le programme de travail de la Commission européenne.

L'orateur rappelle que conformément au cadre légal actuel, l'accès à des données conservées (durée de conservation maximum étant de six mois) doit être autorisé par les autorités judiciaires.

En 2013, 98,3% des demandes d'accès introduites ont visé des faits se rapportant à une période maximale de moins de trois mois.

L'orateur propose de présenter la directive précitée et de fournir à la même occasion des explications complémentaires au cours de l'une des prochaines réunions de la commission.

3. Divers

A l'ordre du jour de la réunion de la commission du mercredi 4 février 2015 figurera la continuation de la présentation des projets de loi 6759 et 6762.

La réunion de la commission du mercredi 11 février 2015 sera consacrée à la présentation du projet de loi 6763 et de la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006.

Le secrétaire-administrateur,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter

6761,6886

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 250

24 décembre 2015

Sommaire

Loi du 18 décembre 2015 modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en œuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies	page 6156
Loi du 18 décembre 2015 portant modification de l'article 77 alinéa 2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire	6158
Règlement grand-ducal du 18 décembre 2015 portant fixation du taux de l'intérêt légal pour 2016	6158

Loi du 18 décembre 2015 modifiant le Code pénal et le Code d'instruction criminelle aux fins de mettre en œuvre certaines dispositions de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 16 décembre 2015 et celle du Conseil d'Etat du 18 décembre 2015 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

Art. 1^{er}. Le Code pénal est modifié comme suit:

- 1) A l'article 32-1, la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 2) A l'article 135-3 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 3) A l'article 135-5 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 4) A l'article 135-7 (2), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 5) L'article 135-11 est remplacé comme suit:

«Art. 135-11. (1) Constitue un acte de provocation au terrorisme la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, y compris par le biais de réseaux de communications électroniques, avec l'intention d'inciter, directement ou indirectement, à la commission d'une des infractions visées au présent chapitre.

(2) Constitue également un acte de provocation au terrorisme le fait de diffuser le message visé au paragraphe 1^{er} en présence de plusieurs individus dans un lieu non public, ou un lieu virtuel constitué par des moyens de télécommunications, mais ouvert à un certain nombre de personnes ayant le droit de s'y assembler ou de le fréquenter.»

- 6) Le libellé actuel de l'article 135-12 devient le paragraphe 1^{er} de cet article, auquel il est ajouté un paragraphe 2 nouveau libellé comme suit:

«(2) Commet également un acte de recrutement au terrorisme toute personne qui, sciemment, se fait recruter pour commettre ou participer à la commission d'une des infractions terroristes visées au présent chapitre.»

- 7) A l'article 135-13, les termes «ou qui tente de donner des instructions» sont supprimés.

- 8) Le libellé actuel de l'article 135-13 devient le paragraphe 1^{er} de cet article, auquel il est ajouté un paragraphe 2 nouveau libellé comme suit:

«(2) Commet également un acte d'entraînement au terrorisme toute personne qui, sciemment, participe à l'entraînement visé au paragraphe 1^{er} ou qui sollicite ou incite, par quelque moyen que ce soit, d'autres personnes à lui dispenser un tel entraînement.»

- 9) L'article 135-14 est remplacé comme suit:

«Art. 135-14. Est punie des peines prévues à l'article 135-17 le fait de préparer la commission d'une des infractions prévues par le présent chapitre, dès lors que la préparation de ladite infraction est caractérisée par:

(1) le fait de détenir, de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des explosifs, des armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses ou de détenir, de rechercher ou de se procurer des renseignements sur d'autres méthodes et techniques spécifiques de nature à contribuer à la préparation ou à la commission d'une infraction terroriste, et

(2) au moins l'un des autres faits matériels suivants:

1. recueillir des renseignements sur des lieux ou des personnes afin de mener une action terroriste dans ces lieux ou contre ces personnes ou exercer une surveillance sur ces lieux ou ces personnes;
2. s'entraîner au maniement d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses ou d'autres méthodes et techniques spécifiques ou à toute forme de combat ou au pilotage d'aéronefs ou à la conduite de trains ou de navires;
3. consulter habituellement un ou plusieurs services de communications électroniques ou fréquenter habituellement des cercles au sens de l'article 135-11 (2), ou détenir des objets ou des documents qui provoquent à la commission d'actes de terrorisme;
4. avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupes terroristes.»

- 10) Il est ajouté un article 135-15 nouveau libellé comme suit:

«Art. 135-15. Est punie des peines prévues à l'article 135-17 toute personne qui, à partir du territoire luxembourgeois, se rend ou qui s'est préparée à se rendre dans un autre Etat dans le dessein de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à une ou plusieurs des infractions terroristes prévues par le présent chapitre.»

11) Il est ajouté un article 135-16 nouveau libellé comme suit:

«Art. 135-16. Est puni des peines prévues à l'article 135-17 tout Luxembourgeois qui:

1. quitte le territoire national en violation de l'interdiction de sortie du territoire ordonnée ou prononcée à son égard, ou
2. qui se soustrait à l'obligation de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité nationale, ou un de ces documents seulement, aux autorités compétentes.»

12) Il est ajouté un article 135-17 nouveau libellé comme suit:

«Art. 135-17. (1) Toute personne qui commet ou qui tente de commettre une des infractions prévues aux articles 135-11 à 135-16 est punie d'un emprisonnement d'un à huit ans et d'une amende de 2.500 à 12.500 euros, ou d'une de ces peines seulement, même si aucune de ces infractions à la réalisation desquelles l'acte incriminé tendait n'a été commise.

(2) En cas de condamnation d'un Luxembourgeois pour une des infractions prévues par les articles 135-12 à 135-15 à une peine autre qu'une peine d'emprisonnement ferme, la juridiction de jugement peut prononcer une interdiction de sortie du territoire national pour une durée maximale d'un an. Lorsqu'une interdiction de sortie du territoire n'a pas été ordonnée auparavant par le juge d'instruction, la personne concernée est tenue de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité au greffe de la juridiction ayant prononcé la peine prévue par le présent paragraphe, en échange du récépissé visé à l'article 112-1 du Code d'instruction criminelle.»

13) A l'article 506-1, point 1), la référence à l'article 135-13 est remplacée par celle à l'article 135-16.

Art. 2. Le Code d'instruction criminelle est modifié comme suit:

- 1) A l'article 5-1, la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 2) A l'article 7-4, la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 3) A l'article 26 (2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 4) A l'article 29 (2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 5) A l'article 48-7 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 6) A l'article 48-17 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 7) A l'article 66-2 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 8) A l'article 66-2 (1), point 11), la référence à l'article 170 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 192-2.
- 9) A l'article 66-3 (1), point 2), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 10) A l'article 66-3 (1), point 11), la référence à l'article 170 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 192-2.
- 11) A l'article 67-1 (3), la référence à l'article 135-13 du Code pénal est remplacée par celle à l'article 135-16.
- 12) Il est ajouté au livre premier, titre III, chapitre I^{er}, une section X-1 nouvelle comportant l'article 112-1 nouveau et libellée comme suit:

«Section X-1.– De l'interdiction de sortie du territoire en matière de terrorisme

Art. 112-1. (1) Tout Luxembourgeois faisant l'objet d'une instruction préparatoire pour une des infractions prévues par les articles 135-12 à 135-15 du Code pénal peut faire l'objet d'une interdiction de sortie du territoire national.

(2) L'interdiction de sortie du territoire national est ordonnée par le juge d'instruction et elle emporte, à titre conservatoire, l'invalidation du ou des passeports et de la carte d'identité de la personne concernée. Sans préjudice de la délivrance d'un récépissé attestant de l'introduction d'une demande en vue de l'octroi d'un passeport ou d'une carte d'identité, toute demande introduite à cette fin est tenue en suspens pendant la durée de validité de l'ordonnance d'interdiction de sortie du territoire et, le cas échéant, jusqu'à l'exécution de la peine d'interdiction de sortie du territoire prévue à l'article 135-17 (2) du Code pénal.

(3) L'ordonnance d'interdiction de sortie du territoire est notifiée par le greffe à la personne concernée et aux ministres ayant respectivement les passeports et les affaires communales dans leurs attributions qui en informent sans délai les autorités et services administratifs compétents. Dès la notification de l'ordonnance, et au plus tard dans les vingt-quatre heures à compter de celle-ci, la personne concernée est tenue de remettre son ou ses passeports et sa carte d'identité au greffe du cabinet d'instruction en échange du récépissé visé au point 7 de l'article 107 qui vaut justification de l'identité.

(4) Le juge d'instruction peut accessoirement ordonner une ou plusieurs des mesures prévues par l'article 107. Pour le surplus, les dispositions des articles 106 à 112 sont applicables, sauf qu'une demande de mainlevée de l'interdiction de sortie du territoire national est irrecevable pendant un délai d'un mois à partir de sa notification à la personne concernée.»

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Ministre de la Justice,
Félix Braz

Palais de Luxembourg, le 18 décembre 2015.
Henri

Doc. parl. 6761; sess. ord. 2014-2015 et sess. ord. 2015-2016.

Loi du 18 décembre 2015 portant modification de l'article 77 alinéa 2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,
Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 16 décembre 2015 et celle du Conseil d'Etat du 18 décembre 2015 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

Article unique. L'article 77 alinéa 2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire est modifié comme suit:

«Le service central d'assistance sociale est dirigé sous la surveillance du procureur général d'Etat ou de son délégué par un directeur, détenteur d'un diplôme de fin d'études supérieures ou universitaires en psychologie, criminologie ou sciences sociales.»

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Ministre de la Justice,
Félix Braz

Palais de Luxembourg, le 18 décembre 2015.
Henri

Doc. parl. 6886; sess. ord. 2014-2015 et sess. ord. 2015-2016.

Règlement grand-ducal du 18 décembre 2015 portant fixation du taux de l'intérêt légal pour 2016.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu l'article 14 de la loi modifiée du 18 avril 2004 relative aux délais de paiement et aux intérêts de retard;

Vu l'article 2 (1) de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat et considérant qu'il y a urgence;

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Art. 1^{er}. Le taux de l'intérêt légal est fixé pour 2016 à trois pour cent (3%).

Art. 2. Notre Ministre de la Justice est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

Le Ministre de la Justice,
Félix Braz

Palais de Luxembourg, le 18 décembre 2015.
Henri