

N° 4954⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Employés privés (19.11.2002)	1
2) Avis de la Chambre de Commerce (2.1.2003)	4

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(19.11.2002)

Par lettre du 16 août 2002, Monsieur Luc Frieden, Ministre de la justice, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le projet a pour objet de transposer en droit interne les exigences contenues dans la décision-cadre prise par le Conseil Européen des Ministres de la justice et des Affaires intérieures en date des 6 et 7 décembre 2001.

Il porte en outre approbation de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en date du 9 décembre 1999.

2. Le terrorisme peut être défini comme „*la pratique ou la menace d'une action qui a pour but d'influencer le gouvernement ou d'intimider le public ou une partie de celui-ci (...) afin de promouvoir une cause politique, religieuse ou idéologique*“. (Terrorism Act 2000 du Royaume-Uni)

Les autorités européennes s'inspirent de cette définition dans le cadre des résolutions prises en date des 6 et 7 décembre 2001, suite aux événements du 11 septembre 2001.

3. Alors que la décision-cadre européenne fournit une base générale à la répression du terrorisme, la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme traite plus spécifiquement de l'aspect financier du terrorisme.

4. La transposition en droit interne des exigences contenues dans ces deux textes s'avère d'autant plus nécessaire que la législation luxembourgeoise ne prévoit pas encore dans son catalogue d'infractions le terrorisme en tant que tel.

5. De ce fait la CEP•L accueille le présent projet de loi de manière favorable, tout en soulignant qu'il y a lieu de veiller à ce que les libertés individuelles et publiques restent garanties.

1. Le régime actuel du terrorisme

6. Actuellement les faits susceptibles de constituer des actes de terrorisme sont principalement punissables au titre des diverses infractions de droit commun libellées dans notre Code pénal.

Ainsi peut-on citer par exemple les infractions contre la sûreté extérieure et intérieure de l'Etat, les coups et blessures volontaires, l'homicide etc.

7. De même la participation à un groupe terroriste nécessite le recours aux infractions de droit commun: il s'agit des incriminations relatives aux organisations criminelles et de celles relatives aux associations de malfaiteurs.

8. Il en est encore ainsi de l'individu qui finance un acte de terrorisme: il ne peut être inculqué qu'à titre de complice ou de coauteur, tout en sachant que la complicité d'un crime ou délit est punie d'une peine moins élevée que la commission de celui-ci.

2. Les nouvelles infractions du Code pénal

9. Eu égard au contexte mondial et à la menace persistante du terrorisme, il s'avère en effet important de légiférer et de donner une véritable base légale à la répression, du moins judiciaire, du terrorisme.

Le projet sous avis préconise l'introduction d'un nouveau chapitre, traitant spécifiquement du terrorisme, dans le Code pénal.

10. Seront incriminés:

- l'*acte de terrorisme*, puni d'une peine de prison de 15 ans à 20 ans, voire d'une peine de prison à vie si une ou plusieurs personnes ont trouvé la mort à l'occasion de la commission de l'infraction;
- l'*appartenance à un groupe terroriste*, punie d'une peine de prison allant de 1 an à 8 ans;
- la *prise de décision* dans le cadre des *activités d'un groupe terroriste*, punie d'un emprisonnement de 5 ans à 10 ans;
- la *direction d'un groupe terroriste*, punie d'un emprisonnement allant de 10 ans à 15 ans;
- le *financement du terrorisme*, puni des peines citées ci-dessus suivant la finalité du financement.

2.1. L'acte de terrorisme

11. L'acte de terrorisme sera consommé lorsqu'il y aura eu:

- commission d'un *crime ou délit* sanctionné d'un *seuil supérieur d'emprisonnement d'au moins 2 ans* (par exemple: l'homicide; emprisonnement à vie; les coups et blessures volontaires ayant entraîné une maladie ou une incapacité de travail de la victime: emprisonnement de 2 mois à 2 ans; la destruction volontaire de biens mobiliers appartenant à autrui: emprisonnement de 1 mois à 3 ans) et
- *atteinte grave* (du moins éventuelle) d'un *pays, d'une organisation ou d'un organisme international* et
- commission du crime ou délit en question avec un *objectif terroriste*, c'est-à-dire avec l'intention de gravement intimider une population, de déstabiliser ou de détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays, d'une organisation ou d'un organisme international, ou encore de contraindre indûment les pouvoirs publics, une organisation ou un organisme international à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque.

2.2. L'appartenance au groupe terroriste

12. Le groupe terroriste est défini dans le projet comme étant une „association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, en vue de commettre de façon concertée un ou plusieurs actes de terrorisme“.

Dans ce cadre peut être punie toute personne qui fait volontairement et en connaissance de cause partie de ce groupe, même sans avoir l'intention de commettre une infraction.

2.3. Le financement du terrorisme

13. L'acte de financement du terrorisme sera le fait de fournir ou de réunir par quelque moyen que ce soit, directement ou indirectement, illicitement et délibérément des fonds, des valeurs ou des biens de toute

nature, dans l'intention de les voir utilisés ou en sachant qu'ils seront utilisés en tout ou en partie, en vue de commettre un acte de terrorisme ou afin de soutenir le groupe, voire les activités du groupe terroriste.

14. Ainsi sera désormais puni l'*acte de financement*, commis *en vue de la réalisation* d'une des *infractions à finalité terroriste*, telles que nouvellement introduites dans le Code pénal, commis avec l'*intention* de réellement affecter les fonds à la commission de ces infractions.

3. Un projet important, mais insuffisant en lui-même

15. Notre Chambre professionnelle approuve entièrement le fait que le terrorisme soit érigé en infraction pénale.

Elle approuve particulièrement le degré de gravité assortissant les infractions, ainsi que le fait que le financement du terrorisme soit puni au même titre que le terrorisme lui-même.

Deux critiques s'imposent néanmoins:

16. La CEP•L s'interroge quant au caractère opportun de la définition de l'acte de terrorisme.

Dans la mesure où son libellé permettra un champ d'application assez large, cela ne risquera-t-il pas de conduire à des situations arbitraires, voire abusives?

Dans cette optique la CEP•L insiste pour que le projet de loi soit rédigé de sorte que toute atteinte aux libertés individuelles, aux libertés publiques, ainsi qu'aux libertés syndicales, soit exclue.

17. Dans un même ordre d'idées ne conviendrait-il pas de doter l'infraction du financement du terrorisme d'une sanction qui lui soit propre?

Retracer correctement la finalité du financement effectué paraît être une tâche difficile, voire selon les cas, impossible à réaliser.

Or en l'absence des éléments de preuve nécessaires, bon nombre d'actes de financement risquent finalement de rester impunis.

18. Notre Chambre tient pour finir à soulever, que, eu égard au caractère et aux origines spécifiques du terrorisme, celui-ci ne doit pas être considéré, voire traité comme une infraction ordinaire.

Le combat efficace de ce fléau nécessite non seulement un cadre répressif, permettant certes une sanction efficace, mais exige un travail important en amont, allant de la mise en place de dispositifs de protection à l'institution de services ou organismes spécialisés, luttant activement contre toute forme de terrorisme, cela aussi bien sur le plan technique, technologique, administratif, informatique, économique, que sur le plan humain.

19. Le terrorisme étant fondamentalement d'origine idéologique, puisant dans le fanatisme, et bien souvent dans la pauvreté de ses adeptes, des réflexions profondes s'imposent également à ce niveau.

Ainsi selon Jean Ziegler, rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation, „ ... *le fanatisme religieux, l'intégrisme quel qu'il soit – chrétien, juif, islamique, hindou, etc. – se nourrissent de l'exclusion et de la misère. La lutte contre le terrorisme est donc nécessairement aussi une lutte contre l'extrême pauvreté, le déni de justice, la faim*“. (Jean Ziegler, Les Nouveaux Maîtres du Monde, Ed. Fayard)

Agir à ce niveau permettrait, du moins en partie, d'entraver le recrutement par les organisations terroristes d'adhérents, et par ce biais limiterait leur puissance.

Luxembourg, le 19 novembre 2002

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

L'avis a été adopté à l'unanimité.

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(2.1.2003)

Par sa lettre du 22 novembre 2002, Monsieur le Ministre de la Justice a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique.

L'objet du projet de loi sous examen est de mettre en oeuvre les exigences résultant de la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme qui avait déjà fait l'objet d'un accord politique du Conseil JAI en date des 6 et 7 décembre 2001, ainsi que d'approuver la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme ouverte à signature en date du 10 janvier 2000. Ce faisant, le projet de loi vise à clarifier la situation juridique en faisant de l'acte de terrorisme une infraction spécifique.

A la suite des événements tragiques du 11 septembre 2001, bon nombre d'organisations internationales ont plaidé pour un effort rapide et coordonné pour détecter et prévenir l'utilisation du système financier par les terroristes. Suite aux résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, le Conseil de l'Union européenne a pris une série de mesures restrictives ponctuelles à l'encontre des Taliban d'Afghanistan et en particulier le gel des fonds et autres ressources financières des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme ou y participent. Ce gel vise également à interdire toutes les opérations financières à destination des personnes soupçonnées d'activité terroriste. Sur un plan plus général, le Conseil a adopté une décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme visant à définir de manière uniforme dans les Etats membres de l'Union européenne l'infraction de terrorisme et à prévoir des sanctions effectives.

Les autorités luxembourgeoises se sont rapidement associées à la lutte contre le financement du terrorisme. Dans ce contexte, le Parquet et la CSSF ont émis de nombreuses circulaires ayant pour objet de vérifier si des organisations ou personnes liées aux événements du 11 septembre 2001 détiennent des avoirs au Luxembourg, et si les établissements de la place financière entretiennent des relations d'affaires de quelque nature que ce soit avec des personnes ou institutions suspectées d'être impliquées dans des actions ou groupements terroristes. Dans ce but, les textes destinés à la lutte contre le blanchiment ont été étendus de facto à la lutte contre le terrorisme.

*

REMARQUES GENERALES

1. Une définition large de l'acte de terrorisme

En l'état actuel du droit luxembourgeois, l'acte de terrorisme n'est pas *expressis verbis* incriminé pénalement. Il est néanmoins jusqu'à présent punissable au titre de diverses infractions, dont notamment la participation à une association de malfaiteurs ou à une organisation criminelle (articles 322 à 324ter du Code pénal).

En vertu de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, signée par le Luxembourg le 20 septembre 2001, chaque Etat partie à la Convention prend les mesures nécessaires pour ériger en infractions pénales au regard de son droit interne un certain nombre d'infractions punies de peines appropriées compte tenu de leur gravité (article 4 de la Convention). La même obligation résulte de la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme. Dans ce but, le projet de loi introduit des incriminations spécifiques pour les actes de terrorisme.

L'acte de terrorisme y est défini par rapport à son but et à ses conséquences. Le type d'infraction commis importe peu, dès lors qu'il s'agit d'un crime ou d'un délit punissable d'une peine privative de liberté d'un maximum d'au moins deux ans ou d'une peine plus grave, et que son but est de „*gravement intimider une population, de contraindre indûment les pouvoirs publics, une organisation ou un organisme international à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays, d'une organisation ou d'un organisme international*“. Il faut encore que l'acte puisse avoir pour conséquence de „*porter gravement atteinte à un pays, une organisation ou un organisme international*“.

Ainsi, à la différence de la définition d'acte de terrorisme figurant dans la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme qui retient une liste limitative d'infractions primaires, un grand nombre d'actes sont punissables au titre de l'article 135-1 dès lors qu'ils sont commis dans une intention terroriste.

La Chambre de Commerce ne peut que s'étonner d'une telle approche, dans la mesure où la grande majorité des infractions primaires visées à l'article 135-1 n'ont aucun rapport avec des faits terroristes. Le fait d'introduire dans la définition d'acte terroriste tout crime ou délit punissable d'une peine d'emprisonnement d'un maximum d'au moins deux ans conduit à y introduire des délits de moindre importance. Ce faisant, le législateur banalise l'infraction de terrorisme. A la différence du texte proposé, les infractions qui figurent aux points a) à i) de l'article 1er de la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, que le projet de loi sous analyse est censé transposer, sont toutes des infractions graves.

Par ailleurs, la généralisation de l'infraction de terrorisme remet en cause le principe de gradation des peines dès lors qu'un délit même mineur sera passible de quinze années d'emprisonnement. Cette approche est inopportune et entre en contradiction avec l'article 135-4 qui permet précisément d'adapter les peines au type d'acte commis en relation avec un groupe ou des activités terroristes.

Le commentaire des articles fait valoir que „dans la mesure où tout crime et délit d'une certaine gravité est susceptible d'être détourné de sa finalité initiale et d'être commis dans un but terroriste, il convient d'éviter qu'un acte manifestement inspiré d'une motivation terroriste puisse ne pas être puni à ce titre faute de figurer dans la liste“. Il importe toutefois de souligner d'une part que le but terroriste de toute infraction pourrait constituer une circonstance aggravante et, d'autre part, que les incriminations définies à l'article 135-4 permettent de punir sévèrement tout acte lié à un groupe terroriste. De ce fait, contrairement à ce qu'affirme le commentaire des articles, le terrorisme défini suivant une liste limitative d'actes ne conduit pas à l'impunité de tout autre acte à visée terroriste.

En conséquence, la Chambre de Commerce se doit de critiquer la généralisation de l'infraction de terrorisme telle que la formulation de l'article 135-1 l'implique et préférerait au contraire qu'une liste limitative d'infractions constitutives de terrorisme soit dressée, comme le requiert la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme.

2. La répression du financement du terrorisme

a) *Le financement intentionnel d'un acte terroriste*

D'un point de vue strictement juridique, le droit luxembourgeois n'incrimine pas en tant que tel le financement des actes de terrorisme. Ces actes peuvent néanmoins, en l'état actuel du droit, être punis au titre de diverses dispositions du Code pénal luxembourgeois. Celui-ci incrimine toute association formée dans le but d'attenter aux personnes ou aux propriétés ainsi que la participation à une organisation criminelle (articles 322 à 324ter du Code pénal). Or, toute personne fournissant une aide au crime ou au délit est punissable soit comme auteur soit comme complice de ces actes (articles 66 et suivants du Code pénal).

Le projet de loi présente l'avantage de clarifier la situation en réprimant en tant que tel tout acte intentionnel de financement du terrorisme. Il est essentiel que l'intention soit clairement établie dans le chef de la personne qui finance un acte de terrorisme. Un intermédiaire financier effectuant un virement ou transmettant des fonds ne tombe pas sous la définition de l'infraction de financement du terrorisme s'il n'a pas eu connaissance du but dans lequel les fonds seront utilisés.

b) *L'infraction de financement d'acte terroriste est distincte de l'infraction de blanchiment*

Le projet de loi modifie l'article 506-1 du Code pénal pour y introduire les infractions définies aux articles 135-1, 135-3, 135-4 et 135-5. Le fait que ces infractions figurent désormais en tant qu'infractions primaires du blanchiment conduit la Chambre de Commerce à s'interroger sur la logique poursuivie par les auteurs du projet de loi.

Le blanchiment est habituellement défini comme une activité consistant à faire disparaître l'origine criminelle de certains biens. Le Code pénal détermine les biens dont il s'agit (article 32-1) ainsi que les activités dont ces biens sont, de manière directe ou indirecte, l'objet ou le produit (article 506-1). Le fait d'introduire le terrorisme dans les infractions primaires du blanchiment manque de logique dans la mesure où, dans le cadre du terrorisme, il n'y a en principe pas de „produit“ du crime.

Le financement des activités terroristes ne peut par ailleurs être qualifié d'acte de blanchiment. L'acte de blanchiment présuppose un enrichissement consécutif à une infraction. L'acte consistant à financer une activité terroriste ne comporte pas cet élément préalable. Les infractions incriminées à l'article 506-1 du Code pénal visent en effet les fonds provenant d'une infraction et non pas les fonds destinés à commettre une infraction.

Finalement, le financement des actes de terrorisme n'est pas assimilable au blanchiment d'argent étant donné que, dans le premier cas, la source du financement pourrait être parfaitement légale.

Dans la mesure où l'infraction consistant à financer des actes de terrorisme est à distinguer de celle de blanchiment d'argent, on peut douter que les dispositions de la loi modifiée du 5 avril 1993 (articles 39 et 40) obligent le banquier à dénoncer des éléments en liaison avec des actes de terrorisme. Du moins lorsque le banquier doit considérer, sur base des faits, que l'origine de l'argent est parfaitement licite, il ne se trouve pas dans la situation décrite à l'article 40.

C'est pourquoi il serait opportun que le droit luxembourgeois clarifie la situation et que soient expressément prévues en tant que circonstances impliquant une dénonciation aux autorités, non seulement le blanchiment d'argent, mais aussi le financement d'actes de terrorisme. Une telle clarification pourrait avoir lieu dans le cadre de la transposition de la deuxième directive relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article premier

A l'article 135-1, il convient d'ajouter le terme „ou“ après „*gravement intimider une population*“, afin de se conformer au texte de l'article 1er de la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, où ce texte trouve sa genèse.

A l'article 135-3, il convient de supprimer la référence à l'article 135-2 qui ne définit pas les actes de terrorisme mais prévoit uniquement les peines applicables à ces actes.

A l'article 135-4 (2), il est proposé d'ajouter le terme „*même*“ avant le mot „*licite*“ afin d'en améliorer la compréhension.

Pour la même raison que précédemment exposée, la référence à l'article 135-2 doit être supprimée à l'article 135-5. De même, la référence à l'article 135-3 doit être biffée car cette disposition ne définit pas d'infraction en tant que telle. L'article 135-5 doit être lu ainsi: „(...) *une ou plusieurs des infractions prévues aux articles 135-1, 135-4 et 442-1 (...)*.“

A l'article 135-6, la référence aux articles 135-1 à 135-4 doit être remplacée par la référence aux articles 135-2 et 135-4, car ce sont ces deux dispositions qui déterminent les peines applicables aux actes de terrorisme.

L'article 135-7 doit être lu comme suit: „(...) avant *toute tentative d'infraction visées aux articles 135-1, 135-4 et 135-5 et avant toutes poursuites commencées*“, car c'est dans ces dispositions que sont définies les infractions.

A l'article 135-8, la Chambre de Commerce propose d'améliorer la rédaction de cette disposition en remplaçant les termes „*faisant l'objet du groupe*“ par „*par le groupe*“, et les termes „*les noms de leurs commandants en chef ou en sous-ordre*“ par „*les noms de leurs dirigeants*“ afin de reprendre le terme utilisé à l'article 135-4 et ainsi de respecter une cohérence dans les termes du texte.

Sous réserve des observations faites ci-dessus, à l'article 506-1, 1), premier tiret, du Code pénal seuls les articles 135-1, 135-4 et 135-5 définissent une infraction et devraient donc être cités. Au second tiret pourrait être ajoutée la référence à l'article 135-3 pour des raisons de parallélisme avec les infractions punies aux articles 322 à 324ter du Code pénal.

Concernant l'article 2

Pour les mêmes raisons que ci-dessus exposées, l'article 7-4 du Code d'instruction criminelle devrait se référer aux articles 135-1, 135-4 et 135-5 uniquement.

*

Sous réserve de la prise en compte des remarques formulées dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce, après consultation de ses ressortissants, peut approuver le projet de loi sous rubrique.

