

N° 4954⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant

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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(25.3.2003)

Par dépêche en date du 24 février 2003, le Président de la Chambre des députés a, sur base de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, saisi le Conseil d'Etat d'un amendement au projet de loi sous rubrique.

Au texte de l'amendement, adopté par la Commission juridique de la Chambre, était joint un commentaire.

La Commission compétente de la Chambre des députés se propose de modifier l'alinéa 1 du nouvel article 135-1 à introduire au Code pénal, à l'effet de relever le seuil de la peine maximale encourue pour les infractions primaires à trois ans. La Commission juridique a en effet estimé qu'il y avait lieu de limiter le champ d'application de la notion d'acte de terrorisme aux infractions d'une plus grande gravité commises dans un but terroriste. Elle considère que ce faisant le projet de loi reste conforme à la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme.

Le Conseil d'Etat se prononce contre l'amendement proposé. Même s'il comprend les soucis des auteurs de l'amendement proposé, il considère toutefois que la modification proposée va à l'encontre de la technique pour laquelle le projet de loi a opté et à laquelle la Commission juridique de la Chambre souscrit.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat n'est pas entièrement convaincu que le projet de loi amendé reflète bien les dispositions de la décision-cadre. *A priori* aucun problème ne semblerait se poser par rapport à l'article 1er de la décision-cadre. Il y a cependant lieu de rapprocher de cet article, qui dresse la liste des actes à ériger en infractions terroristes, l'article 3 de la même décision-cadre, qui prévoit que „chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour que soient également considérés comme infractions liées aux activités terroristes les comportements suivants: ... c) l'établissement de faux documents administratifs en vue de réaliser l'un des comportements énumérés à l'article 1er, paragraphe 1, points a) à h), ainsi qu'à l'article 2, paragraphe 2, point b)“. Or, l'article 198 du Code pénal, par exemple, ne punit la fabrication, la contrefaçon, la falsification ou l'altération de passeports ou d'autres documents administratifs ainsi que leur usage que d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de deux ans.

Dans le système adopté par la décision-cadre (liste des infractions primaires à considérer comme infractions terroristes), il est nécessaire de régler la question de la participation criminelle de ceux qui, par un fait quelconque, auront prêté pour l'exécution une aide telle que, sans leur assistance, le crime ou le délit n'eût pu être commis, et de ceux qui auront, avec connaissance, aidé ou assisté l'auteur ou les auteurs du crime ou du délit dans les faits qui l'ont préparé ou facilité, ou dans ceux qui l'ont consommé (selon les dispositions des articles 66 et 67 du Code pénal). La décision-cadre semble imposer d'ériger, sinon tous ces actes de participation criminelle, du moins certains d'entre eux, en infractions distinctes liées aux activités terroristes. Elle ne semble donc pas envisager ces comportements comme des modali-

tés d'exécution de l'infraction terroriste, mais comme constituant, en eux-mêmes, des infractions. Ce faisant elle évite de s'engager dans la voie de la participation criminelle au sens des articles 66 et 67 du Code pénal, cette voie étant en l'espèce semée d'embûches: le Conseil d'Etat a déjà relevé dans son avis du 26 novembre 2002 que le phénomène du terrorisme s'accommode mal des classifications traditionnelles en actes préparatoires, tentative punissable, infraction consommée. Or il ne saurait y avoir participation criminelle que si l'infraction principale a, sinon été consommée, du moins été tentée.

Pour éviter que la technique retenue par le projet de loi sous avis ne donne lieu à des difficultés d'application majeures, voire inextricables, pour ce qui est de la participation criminelle, il convient de maintenir l'éventail des infractions primaires aussi large que possible, notamment en fixant le seuil de la peine maximale encourue à un niveau tel que, sinon tous, du moins la plupart des comportements répréhensibles, que l'on est susceptible de rencontrer antérieurement à la commission de l'acte terroriste proprement dit, soient englobés dans l'incrimination. Même si des problèmes de preuve sont susceptibles de se poser, quant au but poursuivi, du moins sera-t-il possible d'appréhender très tôt pénalement le phénomène terroriste. Et à ce sujet il convient de relever avec force que le but des nouvelles dispositions ne saurait se limiter à la répression des attentats terroristes commis (à cet égard les qualifications pénales existantes pourraient être considérées comme suffisantes, abstraction faite de l'incrimination du groupe terroriste). La prévention du projet terroriste revêt une importance capitale: priorité doit revenir au démantèlement des réseaux terroristes, qu'ils puissent ou non être qualifiés de groupes terroristes au sens des nouvelles dispositions.

Si le seuil de la peine maximale encourue est relevé, comme proposé par la Commission juridique de la Chambre, l'appréhension pénale du phénomène terroriste devrait se faire, notamment dans le cas visé au point c) de l'article 3 de la décision-cadre, par le biais de la participation criminelle (pour les participants autres que les auteurs principaux) et par le biais de la tentative punissable (pour les auteurs principaux appréhendés très tôt dans la phase de réalisation du projet terroriste). Une telle appréhension risque de se révéler extrêmement malaisée, voire impossible, en droit, et la répression devrait alors se limiter au délit d'ores et déjà commis (faux et usage de faux dans les passeports ou autres documents administratifs). Le projet de loi amendé resterait dès lors en deçà des exigences de la décision-cadre. Ce qui est plus dramatique, c'est que la prévention des attentats terroristes risque d'en faire les frais.

Le Conseil d'Etat demande en conséquence avec la plus ferme insistance que la Chambre ne s'engage pas dans la voie préconisée par sa Commission juridique.

*

Par dépêche en date du 13 mars 2003, le Conseil d'Etat a encore été saisi d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous rubrique.

Au texte de cet amendement, élaboré par le ministre de la Justice, était joint un commentaire.

L'amendement sous avis vise à compléter l'alinéa 1 du paragraphe 3 de l'article 67-1 du Code d'instruction criminelle, tel que cet article a été introduit dans ledit code par la loi du 21 novembre 2002 réglementant le repérage de télécommunications et portant modification du Code d'Instruction Criminelle.

Le paragraphe 3 de l'article 67-1 fait obligation au juge d'instruction, qui a ordonné une mesure de repérage de télécommunications ou une mesure de localisation de l'origine ou de la destination de télécommunications, d'informer la personne dont un moyen de télécommunication a fait l'objet d'une telle mesure „au cours même de l'instruction et en tout cas au plus tard dans les 12 mois qui courent à partir de la date de l'ordonnance“. A cette exigence, les auteurs des amendements entendent apporter un correctif, à l'effet d'exclure l'application du délai butoir de 12 mois dans les affaires relevant du grand banditisme, de la criminalité organisée ou du terrorisme.

Le législateur, en retenant ce délai de 12 mois pour l'information des personnes dont un moyen de télécommunication a fait l'objet de la mesure prévue à l'article 67-1(1) du Code d'instruction criminelle, a eu en vue de garantir au maximum le citoyen contre les immixtions dans sa vie privée (*Doc. parl. 4889² et 4886², rapport de la Commission juridique de la Chambre*). Les garanties ainsi instituées risquent d'être détournées de leur finalité, notamment dans les affaires de grand banditisme, de criminalité organisée ou de terrorisme, où les instructions judiciaires sont susceptibles d'être longues et laborieuses (ne fût-ce qu'en raison des ramifications internationales de la presque totalité de ces affaires). Or il ne faudrait pas que les impératifs tant de répression que de prévention soient tenus en échec par l'exigence de devoir informer de l'existence d'une mesure visée à l'article 67-1(1) du Code

d'instruction criminelle, dans un délai qui, dans ce genre d'affaires, fait presque figure de bref délai. Des malfaiteurs risqueraient ainsi d'être informés de ce que les services de police et les autorités judiciaires sont sur leur trace, et cela dans certains cas avant même que les enquêteurs ne se rendent compte de l'importance des données recueillies (souvent ce ne sera qu'au cours de l'enquête, et après avoir procédé au recoupement d'une multitude d'informations recueillies par les moyens d'investigation les plus divers, qu'une donnée particulière revêtira toute son importance). Dans pareille hypothèse, il va de soi que toute l'instruction risque d'être vouée à l'échec, si on met la puce à l'oreille des malfaiteurs à un stade précoce de l'enquête.

Le Conseil d'Etat marque dès lors son accord à l'amendement sous avis, qui, tout en maintenant l'exigence d'une information des personnes concernées au cours même de l'instruction, aménage néanmoins cette exigence à l'effet de tenir compte des impératifs d'ordre et de sécurité publics de pouvoir mener à terme les instructions judiciaires concernant les formes les plus dangereuses de criminalité.

Le Conseil d'Etat part de l'idée que le nouveau texte couvrira aussi les affaires instruites sur base de l'article 10, alinéa 1 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. Les termes „association ou organisation“ y employés devraient en effet avoir la signification que ces termes ont d'après la définition figurant au Code pénal. S'il devait y avoir des incertitudes à cet égard, le texte pourrait être complété à l'effet d'y insérer, après les termes „au sens des articles 322 à 324^{ter} du code pénal“, le bout de phrase „ , ou au sens de l'article 10, alinéa 1 de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie“.

*

Le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne faudrait pas centraliser tant la poursuite que la répression des actes de terrorisme. Dans la mesure où les faits réprimés au titre de l'article 135-5 nouveau sont susceptibles d'être révélés dans le cadre du mécanisme de détection du blanchiment, la question se pose s'il n'y a pas lieu d'étendre tant au financement du terrorisme qu'aux actes de terrorisme ainsi qu'à la participation à un groupe terroriste les dispositions de l'article 26(2) du Code d'instruction criminelle qui pourrait alors être complété par l'ajout „ , ainsi que pour les affaires concernant des infractions aux articles 135-1 à 135-6 du Code pénal“.

Cette modification pourrait figurer sous l'article 2 du projet de loi auquel il devrait être rajouté un point 3 libellé comme suit:

„3) Par dérogation au paragraphe 1er, le procureur d'Etat et les juridictions de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg sont seuls compétents pour les affaires concernant les infractions consistant en des actes de blanchiment, ainsi que pour les affaires concernant des infractions aux articles 135-1 à 135-6 du Code pénal.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 mars 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président ff.,
Pierre MORES
Vice-Président

