

N° 7940²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**portant approbation du Protocole additionnel, fait à
Riga, le 22 octobre 2015, à la Convention du Conseil
de l'Europe pour la prévention du terrorisme, faite à
Varsovie, le 16 mai 2005**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(7.12.2022)

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE ; Président, Rapporteur, Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY Dan BIANCALANA, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Cécile HEMMEN, M. Pim KNAFF, Mme Elisabeth MARGUE, Mme Octavie MODERT, MM. Laurent MOSAR, Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 7940 à la Chambre des Députés en date du 5 janvier 2022. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 8 mars 2022.

Le projet de loi a été présenté aux membres de la Commission de la Justice en date du 16 novembre 2022. Lors de cette réunion, les membres de la Commission de la Justice ont désigné leur Président, M. Charles Margue (groupe politique *déi gréng*), comme Rapporteur de la future loi et il a été procédé à l'examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat.

Lors de la réunion du 7 décembre 2022, les membres de la Commission de la Justice ont adopté le présent rapport.

*

II. OBJET

Le projet de loi n°7940 a pour objet l'approbation du Protocole additionnel, ouvert à la signature, à Riga, le 22 octobre 2015, à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ouverte à la signature, à Varsovie, le 16 mai 2005.

Depuis le début de la guerre civile en Syrie en 2011 et plus spécialement depuis l'établissement du Califat de l'Etat islamique en juin 2014, beaucoup de jeunes vivant en Europe, mais aussi dans le reste du monde, sont partis rejoindre les rangs de l'Etat islamique en Iraq et au Levant (EIIL), ainsi que d'autres groupes violents en Syrie et en Irak. Ce phénomène des combattants étrangers préoccupe la communauté internationale. Outre les exactions qu'ils commettent dans ces territoires étrangers envers les populations locales ou d'autres Européens, ces combattants, de retour dans leur pays, constituent une menace pour la sécurité, comme l'ont notamment montré les attentats commis en Luxembourg en novembre 2015.

Sept ans après ces attentats, la menace terroriste transnationale reste élevée en Europe, accentuée par un contexte géopolitique international en permanente mutation. La prévention et la répression du terrorisme demeurent ainsi une préoccupation majeure du Conseil de l'Europe qui s'est doté au fil du temps d'un arsenal normatif conséquent en la matière.

Afin de conforter davantage son action en faveur de la prévention et de la répression du terrorisme, et notamment contre le phénomène des combattants terroristes étrangers, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a mis en place un organe chargé de coordonner l'action du Conseil de l'Europe contre le terrorisme, à savoir le Comité d'experts sur le terrorisme (« CODEXTER »).

Ce dernier est à l'origine de l'adoption par le Comité des Ministres, le 3 mai 2005, de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme ouverte à la signature à Varsovie le 16 mai 2005 (dénommée ci-après « la Convention du 16 mai 2005 »).

C'était le premier instrument international à aborder la lutte contre le terrorisme sous l'angle préventif. Élaborée dans le contexte des attentats terroristes du 11 septembre 2001 commis aux États-Unis, elle répondait également à la volonté du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe « d'accroître activement l'efficacité des instruments existant au Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme » et a ouvert la voie à d'autres instruments internationaux, notamment la Résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité des Nations unies, visant à interdire et à prévenir l'incitation à commettre des actes terroristes.

Pour faire face plus particulièrement au phénomène des combattants terroristes étrangers et afin de compléter la Convention du 16 mai 2005, le Comité des Ministres a institué, le 22 janvier 2015, le Comité sur les combattants terroristes étrangers et les questions connexes (« COD-CTE ») en vue de rédiger, sous la direction du CODEXTER, un projet de Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme (dénommé ci-après « le Protocole »).

Le Protocole, dont l'approbation est proposée par l'article unique du projet de loi n°7940, a été adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, lors de sa 125^e session tenue à Bruxelles et ouvert à la signature des États membres du Conseil de l'Europe, des États non membres ayant participé à son élaboration et de l'Union européenne, en date du 22 octobre 2015 à Riga. Il a été signé par le Grand-Duché de Luxembourg à cette occasion, ensemble avec 16 autres États.

Selon le rapport explicatif du Conseil de l'Europe, « [l]e principal objectif de ce Protocole additionnel est de compléter la Convention [du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme] par une série de dispositions visant à la mise en œuvre les aspects de droit pénal de la Résolution 2178 du [Conseil de Sécurité des Nations unies] ».

Le Protocole s'inscrit donc dans une double continuité en prolongeant la Convention du 16 mai 2005 qui a été approuvée au Luxembourg par la loi du 26 décembre 2012, d'une part, et en faisant suite aux recommandations formulées par le Conseil de sécurité des Nations unies dans sa Résolution 2178 (2014) du 24 septembre 2014, mises en œuvre au Luxembourg par la loi du 18 décembre 2015 d'autre part.

Par cette résolution 2178, le Conseil de sécurité a appelé les États à prendre des mesures afin de prévenir et d'endiguer le flux de combattants terroristes étrangers vers les zones de conflit et à faire notamment en sorte que la qualification des infractions pénales donnée par leur législation interne permette, proportionnellement à la gravité de l'infraction, d'engager des poursuites et de réprimer le fait de se rendre à l'étranger « 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 la fourniture, la collecte délibérée de fonds ainsi que toute autre activité qui facilite de tels voyages.

En vue de mettre en œuvre les aspects de droit pénal de la résolution 2178 précitée et conformément au mandat du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le texte du Protocole fait partant obligation aux Parties d'adopter les mesures nécessaires, conformément à leur droit interne, pour ériger en infractions pénales les actes qu'il décrit et qui se présentent principalement comme des actes préparatoires par rapport à des actes terroristes, en vue de garantir des poursuites efficaces.

Il s'agit plus précisément des actes suivants :

1. Participer à une association ou à un groupe à des fins terroristes ;
2. Recevoir un entraînement pour le terrorisme ;
3. Se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme ;
4. Financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme ;

5. Organiser ou faciliter de quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme.

Eu égard à la loi précitée du 26 décembre 2012 ainsi qu'à la loi précitée du 18 décembre 2015, les dispositions contenues dans le Protocole sont couvertes par la législation luxembourgeoise actuellement en vigueur, et plus particulièrement :

1. l'incrimination de « participer à une association ou à un groupe à des fins terroristes » (article 2 du Protocole) est prévu à l'article 135-4 du Code pénal ;
2. le fait de « recevoir un entraînement pour le terrorisme » (article 3 du Protocole) est visé à l'article 135-13 du Code pénal ;
3. l'acte de « se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme » (article 4 du Protocole) est couvert par l'article 135-15 du Code pénal ;
4. le fait de « financer des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme » (article 5 du Protocole) est prévu à l'article 135-5 du Code pénal ; et
5. l'organisation ou la facilitation « de quelque autre manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme » (article 6 du Protocole) est visé à l'article 135-15, paragraphe 2 du Code pénal.

Par conséquent, le présent le projet de loi ne prévoit pas de nouvelles modifications législatives afférentes.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Quant au fond, le Conseil d'Etat marque son accord avec les dispositions proposées par les auteurs du projet de loi. Dans le cadre de ses observations d'ordre légistique, le Conseil d'Etat préconise une reformulation de l'intitulé et de l'article unique du projet de loi.

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Cet article a pour objet l'approbation du Protocole additionnel, ouvert à la signature, à Riga, le 22 octobre 2015, à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, ouverte à la signature, à Varsovie, le 16 mai 2005.

Quant à la formulation de l'article unique, la Commission de la Justice a fait sienne la proposition de reformulation émise par le Conseil d'Etat dans le cadre de ses observations d'ordre légistique.

*

V. TEXTE COORDONNE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7940 dans la teneur qui suit :

Article unique. Est approuvé le Protocole additionnel, fait à Riga, le 22 octobre 2015, à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, faite à Varsovie, le 16 mai 2005.

Le Président-Rapporteur,

Charles MARGUE

