

Projet de loi

modifiant :

1° le Code pénal ;

2° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

aux fins de transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil

Avis du Conseil d'État

(25 juin 2024)

En vertu de l'arrêté du 29 mars 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un texte coordonné, par extraits, des actes qu'il s'agit de modifier, d'un tableau de concordance entre le texte dudit projet et la directive européenne à transposer, du texte de la directive en question, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis du procureur général d'État, du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et de la Cour supérieure de justice ont été communiqués au Conseil d'État en date du 7 juin 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à donner suite à une mise en demeure de la Commission européenne qui reproche au Grand-Duché de Luxembourg de ne pas avoir correctement transposé dans la loi de transposition du 3 mars 2020¹ certaines dispositions de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil.

¹ Loi du 3 mars 2020 modifiant : 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale, aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil (Mémorial A n° 117 du 9 mars 2020).

Selon l'exposé des motifs², la Commission européenne estime plus précisément que les articles 3, paragraphe 1^{er}, lettres f), g) et j), et 24, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/541 précitée n'ont pas été transposés de manière correcte.

En ce qui concerne l'importance des sanctions portées par les dispositions sous avis, le Conseil d'État relève, de manière générale, que l'article 15, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/541 précitée dispose que « [l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour que les infractions terroristes visées à l'article 3 et les infractions visées à l'article 14, dans la mesure [sic] où elles sont liées à des infractions terroristes, soient passibles de peines privatives de liberté plus sévères que celles prévues par le droit national pour de telles infractions en l'absence de l'intention spéciale requise en vertu de l'article 3, sauf dans les cas où les peines prévues sont déjà les peines maximales possibles en vertu du droit national ». Les peines prévues par les articles à insérer dans le Code pénal ne répondent toutefois pas toutes au prescrit européen, étant parfois même inférieures à celles prévues si le même fait avait été commis en dehors de tout contexte terroriste, et contreviennent par conséquent au texte à transposer. Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit des dispositions concernées.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'usage de la terminologie « sans préjudice de », qui figure dans l'ensemble des articles que le projet de loi entend insérer dans le code et loi visés au projet, le Conseil d'État rappelle que cette expression signifie que la règle qui va suivre n'a pas d'incidence sur l'application des autres règles auxquelles il est fait référence et qui ne sont pas écartées du fait de l'énonciation de la nouvelle règle.³ Par conséquent, l'on peut normalement en faire abstraction pour être dépourvue de toute valeur normative, ce qui, par la même occasion, permet une meilleure lisibilité du texte concerné.

Examen des articles

Article 1^{er}

La disposition sous revue propose d'insérer deux articles nouveaux au Code pénal, et cela à l'endroit du livre II, titre 1^{er}, chapitre III-1, consacré aux infractions de terrorisme.

Point 1^o

L'article 135-2bis nouveau a pour objectif de transposer l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre j), de la directive (UE) 2017/541 précitée, selon lequel « [l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour que soient érigés en infractions terroristes les actes intentionnels suivants, tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsqu'ils sont commis dans l'un des buts énumérés au paragraphe 2 : [...] j) la menace de commettre l'un des actes énumérés aux points a) à i). »

² Le Conseil d'État relève que la lettre de mise en demeure de la part de la Commission européenne ne fait pas partie du dossier soumis à son examen, de telle sorte qu'il doit se baser sur le résumé qui en est fait par les auteurs du projet de loi.

³ Avis du Conseil d'État du 1^{er} juin 2023, n° 60.982, doc. parl. n° 7991¹¹, p. 45.

Selon le commentaire de la disposition, le Grand-Duché de Luxembourg a fait valoir auprès de la Commission européenne que les articles 66 et 327 du Code pénal transposent la disposition de la directive (UE) 2017/541 précitée. Or, d'une part, selon la Commission européenne, la directive impose de punir la menace de commettre une infraction terroriste indépendamment de la question de savoir si cette infraction a été commise ou non, contrairement à l'article 66 du Code pénal. D'autre part, pour qu'une menace, telle que visée à l'article 327 du même code, soit qualifiée de « terroriste » en application de l'article 135-1 du Code pénal, la Commission européenne souligne que ladite menace doit être accompagnée d'un ordre ou d'une condition. Sans ordre ou condition, la menace ne revêtirait pas de caractère « terroriste » et serait ainsi, selon l'article 327, alinéa 2, du même code, punie d'une peine maximale de deux ans d'emprisonnement, et ne tomberait ainsi pas sous la définition de l'acte de terrorisme inscrite à l'article 135-1, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, du Code pénal, selon laquelle constitue un acte terroriste tout crime et délit « punissable d'un emprisonnement d'un maximum d'au moins trois ans ou d'une peine plus grave », selon certaines conditions. Partant, une menace d'attentat qui n'est ni accompagnée d'un ordre ni d'une condition ne pourrait, toujours selon la Commission européenne et en l'état actuel de la législation pénale luxembourgeoise, être qualifiée de « terroriste ».

La disposition à insérer au Code pénal vise donc à sanctionner la menace de commettre des actes terroristes, indépendamment de la question de savoir si cette menace a effectivement eu des suites ou non et indépendamment de la présence ou non d'un ordre ou d'une condition.

L'article 15, paragraphe 3, deuxième phrase, de la directive (UE) 2017/541 précitée dispose encore que, « [l]orsque l'infraction terroriste visée à l'article 3, paragraphe 1, point j), est commise par une personne dirigeant un groupe terroriste au sens de l'article 4, point a), la peine maximale ne peut être inférieure à huit ans. » Or, l'article 135-2*bis* nouveau prévoit une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement pour la menace de commettre des actes de terrorisme, indépendamment de la question de savoir si la menace a été proférée par un dirigeant du groupe terroriste ou non.

Les dispositions du livre II, titre VI, chapitre II, du Code pénal, relatives aux menaces d'attentat, sont, il est vrai, muettes au sujet du dirigeant d'un groupe terroriste, pour ne viser qu'un auteur individuel, sous réserve de la commission de l'infraction par une pluralité d'auteurs, ce qui, éventuellement, pourrait donner application à l'article 324*ter* du Code pénal qui concerne les « organisations criminelles » et qui punit les dirigeants de cette organisation, outre d'une amende, d'une peine de réclusion de dix à quinze ans, ce qui serait, mais uniquement dans cette hypothèse très particulière, conforme au droit européen.

En ce qui concerne l'article 135-4 du Code pénal, celui-ci dispose en son paragraphe 4 que « [t]out dirigeant du groupe terroriste est puni de la réclusion de dix à quinze ans et d'une amende de 25.000 euros à 50.000 euros ou d'une de ces peines seulement ». Or, cette disposition sanctionne uniquement le fait d'être dirigeant d'un groupe terroriste et ne saurait trouver application lorsqu'un dirigeant menace de commettre un acte de terrorisme, fait qui constitue une infraction distincte. Dans ce cas, l'article 135-2*bis* a ainsi vocation à s'appliquer seul, de telle sorte que, en ce qu'il ne prévoit pas,

pour le dirigeant du groupe terroriste, une peine maximale conforme à la directive, il ne transpose pas correctement celle-ci, amenant le Conseil d'État à s'y opposer formellement de ce chef.

Il s'impose, afin d'assurer une telle transposition correcte, de compléter la disposition sous examen par une disposition pénale propre au dirigeant du groupe terroriste, la peine à retenir devant en tout cas correspondre aux exigences de l'article 15, paragraphes 2 et 3, de ladite directive. Cette disposition pourrait être libellée comme suit :

« Si l'auteur de la menace est un dirigeant du groupe terroriste au sens de l'article 135-4, paragraphe 4, le maximum de la peine d'emprisonnement est porté à huit ans. »

Point 2°

Le point sous examen vise à insérer un article 135-10*bis* au sein du Code pénal, transposant, selon le commentaire de la disposition, l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettres g) et f), de la directive (UE) 2017/541 précitée.

Paragraphe 1^{er}

Le commentaire de la disposition fait, comme pour le précédent point, état d'un échange avec la Commission européenne, le Grand-Duché de Luxembourg ayant fait valoir que la disposition précitée de la directive susmentionnée est transposée par les articles 135-9, 135-10 et 135-14 du Code pénal. La Commission européenne ne partage pas cette analyse et estime, d'une part, que l'article 135-9 du Code pénal est relatif à la commission d'actes terroristes dans certains lieux et installations précis, contrairement à l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre f), de la directive (UE) 2017/541 précitée, d'application plus générale, et que, d'autre part, étant donné que, selon sa lecture du texte national, elle estime que le fait de fabriquer, posséder et acquérir des explosifs ou autres armes létales, dans un but terroriste, n'est pas érigé en infraction terroriste proprement dite, l'article 135-14 du Code pénal ne les prévoyant qu'en tant qu'actes préparatoires à la commission d'une autre infraction.

Dans l'échange précité, le Grand-Duché du Luxembourg fait valoir que les articles 135-9 et 135-10 du Code pénal « transposent » les prescrits de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, faite à New York le 15 décembre 1977⁴, ce qui devrait assurer la conformité du droit national également avec la directive précitée. Pour la Commission européenne, toutefois, « la transposition de la convention ne signifie pas automatiquement que l'article 3, paragraphe 1^{er}, point f), de la directive est correctement transposé. »

Le Conseil d'État prend acte des différentes lectures des textes actuels. Le libellé proposé par les auteurs du projet sous avis ne donne toutefois pas lieu à des observations de fond.

⁴ Ce traité a été approuvé par la loi du 19 décembre 2003 portant approbation de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies, le 15 décembre 1997 (Mémorial A n° 196 du 31 décembre 2003).

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 de l'article 135-10*bis* nouveau vise à transposer l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre g), de la directive (UE) 2017/541 précitée. Selon le commentaire de la disposition, la Commission européenne reproche une mauvaise transposition au Grand-Duché de Luxembourg, étant donné que l'article 135-9 du Code pénal est plus restrictif que la disposition précitée, sanctionnant un comportement ne visant que certains lieux ou installations. De même, en ce qui concerne les articles 510 et 520 du Code pénal, la Commission européenne estime que ceux-ci ne pénalisent que certains actes précis, n'épuisant pas la totalité des situations visées par la directive à transposer.

Le libellé de la disposition sous examen ne donne pas lieu à observation. Le Conseil d'État relève cependant que la peine prévue à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2 est celle de la réclusion de cinq à dix ans. Elle est donc, à titre d'exemple, inférieure aux peines prévues pour l'incendie (articles 510 et 511, alinéa 1^{er}, du Code pénal – seul l'article 511, alinéa 2, prévoyant une peine d'emprisonnement pour l'incendie mis à des biens appartenant à l'auteur lui-même, tout comme l'article 512, relatif aux « récoltes coupées et aux bois abattus et mis en tas ou en stères »), soit la réclusion, *a minima*, de dix à quinze ans en dehors de la circonstance aggravante de terrorisme. La condition de la mise en danger de vies humaines figure, quant à elle, aux articles 510 et 511, alinéa 1^{er}, du Code pénal.

Il en va de même de l'article 520 du Code pénal, qui punit des peines portées pour les incendies et selon les distinctions y établies les destructions ou tentatives de destructions des éléments y visés par l'effet d'une explosion.

Il est rappelé que la directive (UE) 2017/541 précitée impose aux États membres de prévoir des peines « privatives de liberté plus sévères que celles prévues par le droit national pour de telles infractions en l'absence de l'intention spéciale requise en vertu de l'article 3 ». En prévoyant une peine de réclusion d'un maximum de dix ans, la disposition en projet ne remplit pas cette condition.

Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour transposition incorrecte de la directive précitée. Il s'impose d'adapter le niveau maximum des peines au prescrit européen, et notamment celles prévues à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2, les aggravations de peine prévues au paragraphe 3 étant conformes à ladite directive et n'appelant pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

L'article sous examen vise à transposer l'article 24, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/541 précitée. En application de cette disposition, « [l]es États membres veillent à ce que des services d'aide répondant aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme soient en place conformément à la directive 2012/29/UE et soient accessibles aux victimes immédiatement après un attentat terroriste et aussi longtemps que nécessaire. Ces services sont fournis en complément, ou comme faisant partie intégrante, des services généraux d'aide aux victimes, qui peuvent faire appel aux entités existantes fournissant une aide spécialisée. »

Selon le commentaire de la disposition, la Commission européenne estime que les articles 3-7 et 9-2, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, et l'article 77 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ne transposent pas correctement la disposition précitée de la directive étant donné que « la législation luxembourgeoise doit prévoir que des services d'aide répondant aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme soient accessibles immédiatement après un attentat terroriste et aussi longtemps que nécessaire. L'existence de services d'aide répondant à toutes les exigences qui découlent de cette disposition devrait être garantie par la loi ».⁵

En premier lieu et en renvoyant aux observations générales au sujet de l'expression « sans préjudice de », celle-ci est à omettre. Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que le « groupe de support psychologique », visé à l'article 11, point 4°, du règlement grand-ducal du 27 juin 2018 relatif à l'organisation opérationnelle et aux règles du commandement des opérations de secours, à la participation d'organismes publics et privés, des associations et organismes agréés et des services d'incendie des entreprises et usines publiques et privées aux opérations de secours, aux actions résultant du déclenchement d'un plan d'intervention des secours ou de soutien aux populations en matière de sécurité civile, fait partie du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, de sorte que la simple référence à ce dernier suffit.

En second lieu, l'ajout à l'article 77 de la loi précitée du 7 mars 1980 se limite à l'expression d'une évidence. Il faut rappeler que le service central d'assistance sociale « [...] s'adresse aux victimes (enfants, adolescents, adultes) qui ont subi une atteinte à leur intégrité psychique et/ou physique à la suite d'une infraction pénale (comme par exemple : vol avec violences, menaces, violences conjugales, agressions sexuelles, meurtre, coups et blessures, abus sexuels, harcèlement obsessionnel ou « Stalking »). Le Service s'adresse aussi aux personnes (proches) qui, par leur relation avec la (les) victime(s) ont dû partager leurs souffrances qu'ainsi aux témoins d'infractions pénales. L'équipe offre un suivi psychologique et psychothérapeutique et informe les victimes sur leurs droits (informations sur la loi des victimes d'infractions pénales, sur la procédure judiciaire et sur la loi d'indemnisation des victimes d'infractions violentes) et peut les accompagner durant le procès judiciaire. Le service propose également un groupe thérapeutique pour les victimes de violences conjugales. »⁶ Il s'ensuit que l'assistance fournie par ledit service vise déjà à l'heure actuelle les victimes de toutes les infractions, sans en exclure les victimes d'actes de terrorisme.

L'ajout proposé pour donner suite à la mise en demeure de la Commission européenne est dès lors sans incidence sur la portée de la loi, tout en pouvant néanmoins être lu comme une précision destinée à informer plus particulièrement les éventuelles victimes d'actes de terrorisme de l'aide que le service central d'assistance sociale peut leur apporter. Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation.

⁵ La citation provient du commentaire de l'article 2 du projet de loi sous examen qui, lui, cite une lettre de la Commission européenne.

⁶ <https://justice.public.lu/fr/aides-informations/assistance-sociale/scas-service-aide-victimes.html>.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Au point 2°, le point-virgule est à remplacer par une virgule. Par ailleurs, l'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er}

Au point 1°, à l'article 135-2*bis*, à insérer, il convient d'écrire « euros » en toutes lettres. Cette observation vaut également pour le point 2°, à l'article 135-10*bis*, paragraphe 1^{er}, à insérer.

Au point 2°, à l'article 135-10*bis*, paragraphe 1^{er}, à insérer, la virgule avant les termes « ou d'une de ces peines seulement » est à omettre. Par ailleurs, il est suggéré d'insérer une virgule avant les termes « ainsi que ».

Au point 2°, à l'article 135-10*bis*, paragraphe 2, à insérer, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Partant, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ».

Au point 2°, à l'article 135-10*bis*, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, à insérer, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, il convient de remplacer le terme « sera » par le terme « est ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, alinéas 2 et 3, à insérer.

Article 2

À l'article 77, paragraphe 5, à insérer, il convient de se référer à l'intitulé de citation pour désigner le règlement grand-ducal y visé. Par conséquent, il y a lieu de se référer au « règlement grand-ducal du 27 juin 2018 relatif à l'organisation opérationnelle et aux règles du commandement des opérations de secours ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 25 juin 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes