



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