



Session ordinaire 2015-2016

LB/pk

P.V. FRP 02  
P.V. J 06

## Commission juridique

et

## Commission de la Force publique

### Procès-verbal de la réunion du 26 novembre 2015

#### Ordre du jour :

Mesures de sécurité face à la menace terroriste

\*

Présents : M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Léon Gloden, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Gast Gibéryen remplaçant M. Roy Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission juridique

M. Claude Adam, M. Roger Negri remplaçant M. Marc Angel, M. Claude Wiseler remplaçant Mme Nancy Arendt, M. Alex Bodry, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Félix Eischen, M. Marc Spautz remplaçant M. Léon Gloden, M. Eugène Berger remplaçant M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Alexander Krieps, membres de la Commission de la Force publique

M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Chambre des Députés (*observateur*)

M. Serge Urbany, député (*observateur*)

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

Mme Francine Closener, Secrétaire d'Etat à la Sécurité intérieure

M. Paul Konsbruck, M. Jean-Paul Senninger, du Ministère d'Etat

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, M. Franz Fayot, Mme Josée Lorsché, M. Roy Reding, membres de la Commission juridique

Mme Diane Adehm, M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt, M. Léon Gloden, M. Gusty Graas, membres de la Commission de la Force publique

\*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission juridique

Mme Claudia Dall'Agnol, Présidente de la Commission de la Force publique

\*

## **Mesures de sécurité face à la menace terroriste**

### **Explications de Monsieur le Premier Ministre**

#### ***a. Les remarques introductives***

Monsieur le Premier Ministre explique d'emblée que la situation actuelle exige l'adoption de nouvelles mesures à caractère préventif pour se préparer au mieux contre toute menace terroriste ou atteinte à la sécurité nationale.

#### ***b. Le plan Vigilnat – plan de vigilance nationale***

Le plan de protection nationale dénommé «Vigilnat» a été mis en place par le Gouvernement au lendemain de l'attaque terroriste à l'encontre de *Charlie Hebdo* du 7 janvier 2015.

Ledit plan définit *«le dispositif national de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces d'un acte terroriste ou en réaction à une attaque terroriste sur le sol luxembourgeois ainsi que les actions du Gouvernement luxembourgeois pour y faire face.*

*Il est conçu comme un outil d'identification de la menace terroriste.*

[...]

*L'évaluation de la menace terroriste est réalisée par le groupe de coordination en matière de lutte contre le terrorisme (GCT) selon un rythme adapté à l'évolution de la situation nationale et internationale. A partir de cette évaluation, une proposition de niveau d'alerte est soumise au Gouvernement qui détermine le niveau d'alerte applicable sur le territoire<sup>1</sup>».*

#### ***c. L'évaluation de l'opportunité d'adapter le cadre légal applicable***

Monsieur le Premier Ministre explique qu'il a procédé à des entrevues avec des représentants des autorités directement concernées, à savoir la Police Grand-Ducale, le Procureur Général d'Etat, le Parquet de Luxembourg, un représentant du cabinet d'instruction, le Haut-commissariat à la Protection nationale et le Service de Renseignement de l'Etat. L'objet en était d'identifier, dans une logique et une optique dites «préventives», les

---

<sup>1</sup> [www.infocrisepublic.lu](http://www.infocrisepublic.lu)

adaptations législatives considérées comme nécessaires en vue d'étoffer l'arsenal des moyens légaux en matière (i) de terrorisme et (ii) de la sauvegarde de la sûreté de l'Etat.

**d. Les modifications législatives proposées (mesures dites permanentes)**

Monsieur le Premier Ministre informe les membres des deux commissions que les projets de loi reprenant les modifications législatives proposées par le gouvernement et approuvées par le Conseil de Gouvernement sont en cours de rédaction et seront déposés sous peu auprès de la Chambre des Députés.

Ces mesures proposées doivent permettre aux autorités judiciaires et policières de travailler de façon plus rapide et efficace dans le seul but de la prévention en matière de terrorisme et de la sûreté de l'Etat.

Il s'agit:

- **de l'extension de la durée de perquisition.** En dehors du flagrant délit, les perquisitions sur le sol luxembourgeois ne sont possibles qu'entre 6h30 et 8h du matin. Désormais, elles le seront 24 heures sur 24;
- du **prolongement de la durée de la garde** à vue de 24 à 48 heures;
- de la possibilité d'une **enquête sous pseudonyme**, c'est-à-dire de participer sous un pseudonyme à des échanges électroniques pour entrer en contact avec des auteurs d'infractions.
- la possibilité de pouvoir s'introduire dans les lieux privés afin d'y placer un **dispositif technique à des données informatiques** ou de l'installer à distance via l'Internet et sans que cette prise de contact ne puisse être qualifiée de provocation policière;
- du **repérage et de la localisation de communications** dans le cadre de la procédure de la mini-instruction par les autorités judiciaires;
- de l'**accès direct aux fichiers des clients des fournisseurs et opérateurs** par l'intermédiaire d'une base de données mise en place par l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR), et ce pour permettre une identification rapide des auteurs d'éventuels appels.
- de l'**installation de dispositifs techniques d'écoute et de fixation d'image dans des lieux privés**; et
- la possibilité, déjà au stade d'une enquête préliminaire, de recourir à un **retraçage des opérations bancaires** d'une personne suspecte, sans qu'elle n'ait encore fait l'objet d'une inculpation, et ceci à des fins d'observation de transactions destinées à financer des actions terroristes.

Le champ d'application *ratione materiae* de ces modifications législatives dérogoires au droit est limité aux infractions terroristes (articles 135-1 à 135-136 du Code pénal) et contre la sûreté de l'Etat (articles 101 à 135 du Code pénal). Il convient de préciser que ces mesures de nature judiciaire ne pourront être ordonnées que dans le cadre d'une enquête sous contrôle des autorités judiciaires.

L'orateur conclut en précisant que lesdites modifications légales constituent une extension du périmètre de faits tombant déjà, à l'heure actuelle, sous le coup de la loi pénale.

**e. Les mesures exceptionnelles susceptibles d'être prises dans le cas de figure d'un état d'urgence déclaré**

Monsieur le Premier Ministre énumère les mesures que le Gouvernement pourrait prendre dans le cas de figure, suite à la détermination par le Gouvernement du niveau d'alerte au niveau trois ou quatre (plan Vigilnat), où l'état d'urgence aurait été déclaré en application de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution («**Art. 32. (4) Toutefois, en cas de crise internationale, le Grand-Duc peut, s'il y a urgence, prendre en toute matière des règlements, même dérogatoires à des dispositions légales existantes. La durée de validité de ces règlements est limitée à trois mois.**»).

Ces mesures, dérogatoires au droit commun, peuvent être:

- les contrôles d'identité dans les lieux publics;
- les fouilles corporelles dans les lieux publics; et
- les fouilles dans les voitures (considérées comme un lieu privatif).

L'orateur souligne le caractère exceptionnel et temporaire desdites mesures qui, pour être effectives, devront être prises sur base d'un règlement grand-ducal suite à la déclaration d'un état d'urgence au sens de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution.

Monsieur le Premier Ministre explique que l'état d'urgence sera décrété dès que le niveau de la menace sera fixé au niveau d'alerte 3 (menace grave), respectivement au niveau d'alerte 4 (menace très grave).

En ce qui concerne l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, il demande d'en adapter le libellé pour viser en des termes clairs et précis l'état d'urgence national.

**f. Les autres mesures complémentaires**

Monsieur le Premier Ministre énonce les mesures dites complémentaires décidées par le Gouvernement, à savoir:

- la constitution de partie civile systématique de la part de l'Etat en cas de fausse alerte à la bombe, démarche devant permettre à l'Etat de devenir partie à un procès pénal en vue d'obtenir la réparation du préjudice subi (c'est-à-dire le coût financier engendré par le fauteur de trouble ayant donné l'alerte);
- l'élaboration d'un programme d'insertion/de réinsertion pour tout combattant du conflit syro-iranien revenant sur le territoire luxembourgeois;
- l'accent sera mis sur les offres de prévention de la radicalisation en milieu scolaire et carcéral;
- les services de l'Administration des Services de Secours, et plus particulièrement le service connu sous l'appellation du numéro «113», seront étendus de façon à ce que

les citoyens puissent utiliser ce numéro pour signaler toute forme de radicalisation dans leur entourage et des menaces terroristes éventuelles; et

- la possibilité de pouvoir ordonner une interdiction de territoire à tout prédicateur incitant à la haine.

## Echange de vues

- ❖ Un membre du groupe politique CSV reconnaît que ces mesures, certes restrictives en termes de liberté publique, devraient permettre aux autorités judiciaires, policières et autres de pouvoir agir et intervenir de manière plus efficace sur le terrain.

Il convient d'y revenir une fois que les projets de loi afférents auront fait l'objet d'un dépôt à la Chambre des Députés.

L'orateur souligne qu'il faut veiller à ce que les mesures proposées soient encadrées sur le plan légal et conformes aux exigences propres à un Etat de droit.

Il estime utile de soumettre le libellé de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution à un examen en vue de déterminer la nécessité d'y inscrire *expressis verbis* la situation de l'état d'urgence nationale. De plus, il sera utile d'en définir les modalités. Cette modification permettrait d'assurer une meilleure cohérence et sécurité juridique.

L'orateur s'interroge sur l'opportunité de plafonner, dans le cadre du projet de loi 6675, les effectifs du Service de Renseignement de l'Etat à soixante-quinze postes et se demande s'il ne conviendrait pas de supprimer cette limitation.

Monsieur le Premier Ministre explique que, à raison du caractère exceptionnel et dérogatoire au droit commun des modifications législatives proposées, le cadre légal afférent sera précis et clair. Il partage le souci découlant de l'impératif de la cohérence et de la sécurité juridique.

L'orateur propose que le mécanisme du plan Vigilnat soit présenté aux membres des deux commissions à une date à définir.

Au sujet du plafonnement des effectifs du Service de Renseignement de l'Etat, il informe les membres de la commission qu'il a jadis autorisé le directeur du Service de Renseignement de l'Etat à recruter des personnes supplémentaires jugées nécessaires en recourant au contrat à durée déterminée.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV estime avoir compris que le Gouvernement n'entend pas introduire la perquisition administrative à l'image de la loi française.

L'orateur constate que les modifications législatives à introduire dans le Code d'instruction criminelle devront toujours être prises sous le contrôle d'un juge d'instruction et que les autorités poursuivantes ne peuvent y recourir que pour des faits tombant sous la qualification d'acte terroriste ou d'atteinte à la sûreté de l'Etat.

L'orateur aimerait disposer de plus amples explications au sujet de l'accès à des données bancaires dans le cadre de l'enquête préliminaire, de même que de l'extension de l'utilisation d'une observation systématique au sens de l'article 48-12 du Code d'instruction criminelle à des lieux privés.

Monsieur le Premier Ministre explique qu'il est proposé que le parquet puisse, au stade d'une enquête préliminaire, avoir accès à certaines données bancaires. A l'heure actuelle, cet accès est conditionné par une mise en inculpation.

Il précise que l'action des autorités poursuivantes se fonde sur l'existence préalable d'indices concluants.

Au sujet de l'extension de l'observation systématique à des lieux privés, l'orateur rappelle qu'il s'agit d'une mesure sous contrôle judiciaire qui ne sera ordonnée que pour autant qu'il existe des indices sérieux et concordants.

Monsieur le Ministre de la Justice explique qu'il est admis, à l'heure actuelle, qu'un dispositif technique d'écoute et de fixation d'image, pour autant qu'il ait été installé de manière licite (comme dans le cadre d'une infiltration) dans un lieu privé, peut être utilisé et exploité en toute conformité à la loi pénale. L'orateur rappelle que cette mesure participe à la collecte d'éléments probatoires, et ce dans le cadre d'une enquête sous le contrôle judiciaire.

Le même raisonnement vaut pour l'extension de la mesure du repérage (géolocalisation) aux mains du parquet (dans le cadre de la flagrante) devant lui permettre de faire face à des situations urgentes (comme dans le cadre d'une prise d'otage).

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP juge opportun de prévoir des mesures destinées à renforcer de manière appropriée l'arsenal légal en vue de faire face à la menace d'actes terroristes et portant atteinte à la sécurité de l'Etat.

L'orateur insiste sur la nécessité, à raison du caractère exceptionnel des modifications législatives proposées, d'adopter un cadre légal cohérent et précis.

Il constate que le Gouvernement n'envisage pas d'apporter des modifications au projet de loi 6675 portant réforme du Service de Renseignement de l'Etat.

Il estime nécessaire, en sa qualité de président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, d'examiner le libellé de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution et, si cela devrait s'avérer nécessaire, de procéder aux modifications qui s'imposent.

En l'état actuel, les mesures prises par le Gouvernement dans le cas de figure d'un état d'urgence déclaré sont d'office limitées à trois mois. Il est toujours loisible à la Chambre des Députés de voter une loi spécifique en vue de faire perdurer des mesures prises ainsi qu'au-delà de ce délai.

Les modalités de mises en œuvre d'un tel état d'urgence devraient être clarifiées.

Monsieur le Premier Ministre est d'avis, en ce qui concerne la réforme du Service de Renseignement de l'Etat (projet de loi 6675), de ne pas proposer, à ce moment, de nouvelles modifications (amendements). Une fois le nouveau texte de loi entré en vigueur, il est indiqué de procéder, à la lumière de son application, à un état des lieux approprié en vue d'identifier des adaptations éventuelles.

Au sujet du libellé actuel de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, Monsieur le Premier Ministre explique que l'interprétation constante qui en est donnée permet de couvrir le cas de figure d'un état d'urgence limité à l'échelle nationale. Or, il reconnaît

l'utilité de voir procéder, le cas échéant, à une adaptation du dispositif dans un souci de sécurité juridique.

L'orateur précise que si le Gouvernement devrait estimer nécessaire de devoir décréter l'état d'urgence suite à sa décision d'établir un niveau d'alerte trois ou quatre, il procédera endéans les meilleurs délais à une déclaration circonstanciée devant la Chambre des Députés.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV estime nécessaire de soumettre le volet relatif aux modalités de l'état d'urgence nationale à un examen détaillé comme on frôle le domaine de la loi dite habilitante.
- ❖ Un membre du groupe politique CSV fait le lien entre les modifications législatives proposées par le Gouvernement avec celles introduites ou envisagées dans les pays limitrophes.

L'orateur s'interroge sur l'adéquation des moyens susceptibles d'être mis en œuvre par la Police Grand-Ducale.

Madame le Secrétaire d'Etat à la Sécurité intérieure explique que ce volet fait l'objet de réflexions dans le cadre de la réforme de la Police grand-ducale.

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk (*observateur*) rappelle que la notion même de «terrorisme», telle que figurant dans le Code pénal, est étendue.

Il estime que les modifications législatives proposées par le Gouvernement ont pour objet précis la prévention de la commission d'une attaque terroriste.

Monsieur le Premier Ministre explique que le terrorisme a connu un tel développement que la lutte contre ce fléau doit être envisagée sur plusieurs niveaux et en visant toutes ces facettes. L'assainissement des sources de financement du terrorisme n'en représente qu'une facette.

- ❖ Un membre du groupe politique DP accueille les mesures proposées par le Gouvernement qu'il qualifie d'équilibrées.
- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur la mesure visant à étendre le retraçage des opérations bancaires.

Monsieur le Premier Ministre renvoie aux articles 66-2 et 66-3 du code d'instruction criminelle (introduites par une loi du 27 octobre 2010) qui trouvent application dans le cadre d'une instruction préparatoire en présence d'un inculpé. Le retraçage des données bancaires tel que proposé par le Gouvernement vise par contre le moment procédural préalable à l'ouverture d'une instruction préparatoire. Cette mesure devra permettre, dans le chef d'une personne suspecte, l'observation des transactions financières destinées à financer des actions terroristes.

- ❖ Un membre de la sensibilité politique ADR se demande si cet ensemble de mesures proposé par le Gouvernement constituent une réponse dictée par les récents événements commis à Paris ou s'il s'inscrit dans une démarche concertée et délibérée.

Monsieur le Premier Ministre explique que l'action du Gouvernement répond à un cadre cohérent dont les prémisses ont été établies et décidées par le Gouvernement dans une perspective à long terme et non de manière subite. L'orateur rappelle la

mise en place du plan Vigilnat, les mesures à caractère préventif et dissuasif adoptées dans le cadre du milieu scolaire (notamment au niveau du Centre de psychologie et d'orientation scolaires; le CPOS).

L'orateur souligne que le paquet des mesures proposées a une visée préventive et qu'une solution miracle n'existe malheureusement guère.

Monsieur le Ministre de la Justice renvoie aux projets de loi 6759, 6761 et 6762 dont le dépôt à la Chambre des Députés a eu lieu au cours de la session parlementaire 2014-2015, donc bien avant la commission des actes terroristes récents.

L'orateur informe les membres de la signature par le Luxembourg du 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. Ledit Protocole additionnel 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 quelle que manière des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme.

Les multiples facettes du volet préventif, de même que celui de la réhabilitation des personnes parties combattre sous l'étendard du djihad et revenant dans leur pays de résidence, ont été abordées de manière exhaustive lors de la réunion extraordinaire du Conseil JAI ayant lieu les 19 et 20 novembre 2015 dans le cadre de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne.

\*

Il convient de noter que Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat, fera, lors de la réunion en séance plénière de la Chambre des Députés du mardi 1<sup>er</sup> décembre 2015, une déclaration portant sur la sécurité nationale et le terrorisme, suivie d'un débat.

Le secrétaire-administrateur,  
Laurent Besch

La Présidente de la Commission juridique,  
Viviane Loschetter

La Présidente de la Commission  
de la Force publique,  
Claudia Dall'Agnol