



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

LB/pk

P.V. J 11

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2015
 2. 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 (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 7 janvier 2015)
 - 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 (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 7 janvier 2015)
 - 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 (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 6 janvier 2015)
- Présentation des différents projets de loi
3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Serge Wilmes remplaçant M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, Mme Lydie

Polfer

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2015

Le projet de procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2015 n'appelle pas d'observation et est approuvé par les membres de la commission.

2. 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 (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 7 janvier 2015)**

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 (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 7 janvier 2015)**

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 (déposé auprès de la Chambre des Députés en date du 6 janvier 2015)**

M. le Ministre de la Justice explique, en guise d'introduction, que les projets de loi 6761, 6762 et 6759 répondent chacun à la nouvelle réalité de la menace terroriste en intégrant le phénomène des combattants terroristes étrangers.

Il s'agit d'adapter l'arsenal législatif national, notamment répressif, en étendant les faits et comportements liés au terrorisme comme celui de l'incitation au terrorisme, faite sur la place publique ou au sein d'un cercle de personnes, qui tomberont désormais sous le coup de la loi pénale.

Il importe de noter que la radicalisation et le ralliement aux idées et à l'idéologie propagées par les terroristes se fait essentiellement par le biais d'Internet, tandis que le recrutement et l'incitation à la commission d'actes terroristes se fait en principe par des contacts dits «physiques» avec des personnes proches, voire issues du milieu terroriste. Ainsi, il convient de distinguer le volet relatif de la radicalisation de celui du recrutement.

M. le Ministre de la Justice rappelle qu'à l'heure actuelle, les services policiers et le Service de Renseignement de l'Etat ont pu identifier six personnes (dont deux ayant la nationalité luxembourgeoise) ayant séjourné sur la zone de conflit armé syrien, à savoir:

- deux des personnes ont été tuées en ayant pris part aux combats en tant que combattant étrangers ayant rejoint les rangs d'une entité terroriste à connotation djihadiste,
- une personne a été identifiée comme séjournant actuellement dans une zone de combat armé en Syrie,
- une personne ayant regagné le Luxembourg a été extradé vers l'Espagne,
- une personne, l'épouse d'un des deux personnes décédées sur place, est retournée au Luxembourg avec son enfant mineur, et
- une personne retournée au Luxembourg.

L'état de la menace actuelle pour le Luxembourg est abstrait mais concret, ce qui implique que les autorités compétentes sont sur le pied et ont renforcé leurs mesures de surveillance et d'observation.

L'orateur explique que lesdits projets de loi revêtent une importance particulière, de sorte que le Gouvernement demandera au Conseil d'Etat de les aviser de manière prioritaire.

Présentation du projet de loi 6761 par Monsieur le Ministre de la Justice

Le projet de loi 6761 vise à adapter la législation répressive luxembourgeoise conformément aux obligations telles que résultant de la Résolution 2178 (2014) du Conseil de Sécurité des Nations Unies du 24 septembre 2014.

Ledit projet de loi vise tant de doter les autorités policières et judiciaires de la possibilité d'intervenir, conformément aux nouvelles dispositions à introduire dans le Code pénal par le projet de loi sous examen, à un stade préalable à la commission d'un ou de plusieurs actes terroristes, voire actes liés à un acte de terrorisme. Ainsi, il serait possible de dissuader une personne, voire la contraindre à se rendre sur une zone de conflit armé.

Le second volet du projet de loi concerne plutôt le cas de figure d'une personne qui retourne sur le territoire national après avoir séjourné dans une zone de conflit armé. Ainsi, il serait possible de la suivre de plus près en fonction du degré de menace qu'elle est susceptible constituer à raison de ses faits et de son expérience acquise sur la zone de conflit armé.

Il est également proposé d'introduire la mesure d'interdiction de sortie du territoire national, tant au niveau du Code pénal (à prononcer par la juridiction de jugement) qu'au niveau du Code d'instruction criminelle (à prononcer par le juge d'instruction). Ainsi, cette mesure se trouve encadrée dans une procédure judiciaire avec l'ensemble des garanties et droits procéduraux qui vont de pair.

Modifications législatives proposées

Article 1^{er} – modifications du Code pénal

Points 1) à 4) et 13)

Il s'agit d'adapter les renvois d'articles de certaines dispositions du Code pénal figurant à l'endroit des articles

- 32-1 du Code pénal (point 1)),
- 135-3, paragraphe (2) du Code pénal (point 2)),

- 135-5, paragraphe (2) du Code pénal (point 3)),
- 135-7, paragraphe (2) du Code pénal (point 5)) et
- 506-1, point 1) du Code pénal (point 13)).

devenus nécessaires à raison des modifications proposées à l'endroit des articles 135-11 (point 5)), 135-12 (point 6)), 135-13 (point 7)), 135-13 (point 8)), 135-14 (point 9)) et suite à l'insertion des articles 135-15 (point 10)), 135-16 (point 11)) et 135-13 (point 12)) nouveaux dans le Code pénal.

Point 5) – article 135-11 du Code pénal

Paragraphe (1) nouveau

Le libellé actuel est repris en tant que paragraphe (1) nouveau tout en y supprimant la condition légale que l'acte de provocation au terrorisme, pour pouvoir être qualifié de fait réprimé par la loi pénale, doit créer un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises.

Le paragraphe (1) nouveau de l'article 135-11 du Code pénal comportera également une référence aux réseaux de communications électroniques, de sorte que l'acte de provocation au terrorisme peut être commis tant dans le monde réel que dans le monde virtuel.

Paragraphe (2) nouveau

Le paragraphe (2) nouveau vise à incriminer l'acte de provocation au terrorisme commis dans le cadre d'un cercle de personnes «[...] dont l'admission est soumise à une ou plusieurs des conditions fixées par une ou plusieurs personnes ou un ou plusieurs dirigeants de ce cercle, y compris les cercles constitués par des moyens de télécommunications.» déterminé.

Le champ d'application *ratio personae* de l'infraction de la provocation terroriste est étendu.

Il convient de préciser que sont visées tant les réunions dites «physiques» que les cercles de personnes constitués dans le monde virtuel des télécommunications, à savoir les forums de discussions et les réseaux sociaux.

Point 6) – article 135-12 du Code pénal

Il est proposé d'ajouter un paragraphe (2) nouveau à l'article 135-12 visant le recrutement passif au terrorisme. L'élément moral requis est le dol spécial, c'est-à-dire que la personne recrutée au terrorisme doit se faire recruter en toute connaissance de cause avec l'intention de commettre une des infractions terroristes prévues comme telles par la loi pénale.

Point 7) – article 135-13 du Code pénal

A raison de l'insertion d'un article 135-17 nouveau (point 12) ci-après) prévoyant, à l'endroit du paragraphe (1), le régime des sanctions pénales applicables aux tentatives d'actes terroristes telles que visés par les articles 135-11 à 135-16 du Code pénal, il est proposé de supprimer, à l'endroit de l'article 135-13 du Code pénal, le bout de phrase visant l'incrimination de la tentative de donner des instructions.

Point 8) – article 135-13 du Code pénal

Le libellé actuel de la disposition figurant actuellement sous l'article 135-13 du Code pénal deviendra le paragraphe (1) nouveau et un paragraphe (2) nouveau y sera adjoint.

Le paragraphe (2) vise le volet passif de la formation au terrorisme à condition que l'élément moral du dol spécial existe dans le chef de la personne qui participe ou cherche à participer à un entraînement au terrorisme.

Point 9) – nouvel article 135-14 du Code pénal

L'article 135-14 nouveau du Code pénal vise à incriminer certaines activités préparatoires, telles que détaillées aux points a) et b), réalisées en vue de commettre un acte terroriste tel que visé aux articles 135-11 à 135-13 du Code pénal.

L'insertion de cet article vise à faire face aux nouveaux modes opératoires des terroristes en autorisant les autorités judiciaires de poursuivre l'incrimination dans un stade plus en amont de la préparation d'un acte terroriste.

L'acte préparatoire à un acte terroriste ne tombe sous le coup de la loi pénale que pour autant que tant l'élément moral, à savoir le dol spécial, qu'un des éléments matériels détaillés aux points i) à iii) du point b), soient réunis dans le chef de la personne visée.

Point 10) – nouvel article 135-15 du Code pénal

La disposition sous examen vise à incriminer le fait d'une personne qui, à partir du territoire luxembourgeois, se rend ou se prépare à se rendre dans un autre Etat avec l'intention de commettre, d'organiser, de préparer ou de participer à des infractions terroristes.

Cette nouvelle sanction pénale vise à adresser le phénomène constaté et avéré que certains groupes terroristes ne rechignent pas à recruter des personnes étant des ressortissants ou des résidents de pays occidentaux qui se rendent dans un autre Etat en vue d'y commettre des actes terroristes. Ledit article vise également le fait que la recrue y est préparée, voir formée pour ensuite, une fois revenue dans son pays d'origine / de résidence, y commettre des infractions terroristes.

De par sa formulation, le nouvel article 135-16 du Code pénal permettra l'interception de la personne au moment où elle s'apprête à quitter le pays. Il est encore permis de l'intercepter en amont, à condition qu'il existe un ensemble d'indices sérieux et confortant permettant de conclure qu'elle s'est radicalisée en vue de commettre des actes terroristes une fois gagné l'autre pays.

Point 11) – nouvel article 135-16 du Code pénal

Le nouvel article 135-16 du Code pénal vise à incriminer la personne s'étant vue imposée, soit par le juge d'instruction (*cf. article 2, point 12) du projet de loi sous examen en ce qu'il introduit un nouvel article 112-1 au Code d'instruction criminelle*), soit par une juridiction de jugement (*cf. article 1^{er}, point 12) en ce qu'il introduit un nouvel article 135-17, paragraphe (2) au Code pénal*), l'obligation de remettre le passeport, voire la carte d'identité et de ne pas quitter le Luxembourg.

Point 12) – nouvel article 135-17 du Code pénal

La disposition sous examen prévoit, sous un *paragraphe (1)*, le régime des sanctions à l'égard d'une personne ayant tenté de commettre, respectivement s'étant rendue coupable d'avoir commis l'une des infractions telles que prévues aux articles 135-11 à 135-13 et aux nouveaux articles 135-13 à 135-16 du Code pénal.

Ainsi, il est proposé de généraliser le régime de l'incrimination de la tentative de la commission d'un acte terroriste.

Le paragraphe (2) autorise le juge à prononcer la peine de l'interdiction de sortie du territoire national dans le cas de figure où l'inculpé (de nationalité luxembourgeoise) n'essuie pas, pour la commission d'un acte terroriste tel que visé aux articles 135-12 à 135-15, une condamnation à une peine d'emprisonnement ferme, mais à une autre peine.

Cette peine de l'interdiction de sortie du territoire ne peut avoir qu'une durée maximale d'un an.

Article 2 – modifications du Code d'instruction criminelle

Points 1) à 7), 9) et 11)

Les références d'articles figurant à l'endroit des articles

- 5-1 (point 1)),
- 7-4 (point 2)),
- 26, paragraphe (2) (point 3)),
- 29, paragraphe (2) (point 4)),
- 48-7, paragraphe (2), point 2) (point 5)),
- 48-17, paragraphe (1), point 2) (point 6)),
- 66-2, paragraphe (1), point 2) (point 7)),
- 66-3, paragraphe (1), point 2) (point 9)), et
- 67-1, paragraphe (3) (point 11))

sont, à raisons des modifications apportées à l'endroit des dispositions afférentes du Code pénal par le présent projet de loi, adaptées.

Points 8) et 10)

Il est proposé de procéder à la rectification d'une erreur se trouvant inscrite à chaque fois à l'endroit du point 11), paragraphe (1) des articles 66-2 et 66-3 du Code d'instruction criminelle.

Point 12) – nouvelle section X-1.- De l'interdiction de sortie du territoire en matière de terrorisme – nouvel article 112-1 du Code d'instruction criminelle

Le juge d'instruction, saisi pour un fait incriminé par les articles 135-12 à 135-165 du Code pénal, se voit attribué la faculté d'ordonner, dans le chef de l'inculpé, une interdiction de sortie du territoire national.

Cette mesure ne vise que les seuls ressortissants luxembourgeois.

Echange de vues

De l'échange de vues qui s'ensuit, il y a lieu de retenir les éléments suivants:

- ❖ La personne qui s'est vu octroyer une interdiction de sortie du territoire national reçoit, au moment de la remise du passeport et de sa carte d'identité, un récépissé valant justification de l'identité.
Il importe de noter qu'il s'agit du récépissé tel que visé par l'article 107, point 7) du Code d'instruction criminelle, donc d'un procédé déjà connu et appliqué. Une stigmatisation particulière est de sorte exclue.
- ❖ Un membre du groupe politique LSAP s'interroge sur le volet des mesures préventives à caractère non répressif. Il estime utile que les autorités policières, notamment les agents de la cellule anti-terroriste (CAT), puissent bénéficier de modules de formation afférentes, de même que les éducateurs et assistants sociaux intervenant dans les milieux concernés.

M. le Ministre de la Justice précise que le renforcement de l'arsenal législatif ne représente que le volet répressif des mesures nationales à prendre pour lutter contre le terrorisme pris sous sa nouvelle monture.

L'orateur renvoie dans ce contexte au plan d'action national visant le terrorisme élaboré par le Haut-commissariat à la Protection Nationale (HCPN) fin novembre 2014 qui comporte un volet d'encadrement et de sensibilisation, dénommé le réseau d'encadrement et de sensibilisation (RES).

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'enquière sur l'état d'avancement des discussions au niveau de l'Union européenne en vue de disposer d'un tronc juridique commun.

Au sujet du projet de loi sous examen, il qualifie les mesures répressives proposées comme étant appropriées.

L'orateur renvoie aux difficultés inhérentes propres à tout effort visant à identifier, en amont, la personne résidant au Luxembourg qui se rend ou s'apprête à partir dans un autre Etat en vue d'y participer à la commission d'une ou de plusieurs infractions terroristes.

Une autre paire de manche concerne, en aval, les efforts destinés à permettre de déterminer, dans le chef d'une personne ayant séjourné dans un autre Etat où se trouve une zone de conflit armé et revenue au Luxembourg, si celle-ci y aurait participé ou non à la commission d'un acte de terrorisme.

Au sujet des mesures préventives autres que répressives, le membre du groupe politique CSV donne à considérer qu'elles ne sauront pas nécessairement empêcher une personne déterminée à se rendre dans un autre Etat en vue d'y participer à la commission d'un acte terroriste.

L'orateur s'interroge sur la faculté de prévoir la déchéance de la double nationalité dans le chef d'une personne qui a commis ou a tenté de commettre un acte terroriste réprimé par le Code pénal.

M. le Ministre de la Justice informe les membres de la commission que les discussions afférentes ont débuté au niveau de l'Union européenne. Il souligne qu'il convient, et c'est primordial, de renforcer davantage la coopération entre les autorités étatiques en charge de la lutte contre le terrorisme en mettant l'accent sur l'échange d'informations.

L'orateur est d'avis que la transposition par les Etats de la résolution 2178 (2014) du Conseil de Sécurité de l'ONU permettra de disposer à terme d'une base autorisant le renforcement formel de la coopération interétatique.

Il admet que la remise du passeport et de la carte d'identité n'empêcherait pas nécessairement une personne, à raison de sa détermination, d'essayer de quitter le territoire national. Or, la mise en exécution de son projet serait singulièrement plus laborieuse et compliquée.

M. le Ministre de la Justice fait observer que l'extension du champ d'application *ratio materiae* de l'incrimination des actes terroristes aura pour corolaire que le Service de Renseignement de l'Etat devra, dans le cadre de l'exécution des missions lui légalement dévolues, dénoncer des faits significatifs constatés à un stade plus tôt aux autorités judiciaires.

L'orateur estime que les mesures préventives à caractère non répressif permettront d'emblée d'entrer en contact avec une personne qui est en train de s'enliser dans le radicalisme pouvant conduire au terrorisme. Ainsi, il est permis d'agir, indépendamment du résultat finalement obtenu.

Au sujet de la déchéance éventuelle de la double nationalité, l'orateur informe les membres de la commission que le Luxembourg, même s'il n'a pas ratifié la Convention de New York du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie (principalement à raison de la formulation de l'article 3), s'interdit de créer un apatride. De même, il s'interdit de retirer la nationalité à un de ses nationaux qui en deviendrait apatride.

Au regard des réflexions menées actuellement à cet égard en France, il concède qu'il s'agit avant tout, abstraction faite des problèmes d'ordre juridique, d'une mesure à caractère symbolique.

- ❖ Un autre membre du groupe politique CSV s'interroge sur le degré d'incursion des mesures existantes et proposées, notamment par rapport à l'arsenal législatif afférent français.

Monsieur le Ministre de la Justice fait observer que le cadre légal français visant l'incrimination des actes terroristes est l'un des plus sévères au sein de l'Union européenne. Il souligne qu'il convient de prévoir un cadre légal adapté au contexte national.

L'orateur renvoie les membres de la commission au défi sous-jacent au débat actuellement mené, à savoir celui de maintenir, voire de renforcer davantage le régime des libertés. Il ne convient pas d'ignorer que le dessin inhérent aux actes terroristes perpétrés vise *in fine* le régime des libertés ayant valeur au sein du monde dit occidental.

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP s'interroge sur l'appréciation de la notion de l'incitation, élément moral, et celle, de manière plus générale, de la tentative punissable d'un acte terroriste telle que définie par le Code pénal. Il ne peut s'agir

que d'une appréciation *in concreto* qui, en tout état de cause, nécessite une approche judiciaire et posée.

Il fait observer que la modification et l'extension du champ d'application *ratio materiae* de l'incrimination des actes terroristes telles que proposées par le projet de loi, loi d'exception, reposent sur une présomption de suspicion présumée.

Monsieur le Ministre de la Justice donne à considérer que l'incrimination de la provocation de commettre un acte terroriste répond à une recommandation du Conseil de l'Europe et est prévue par une décision-cadre JAI.

D'autres pays, comme la France, prévoient même l'incrimination de l'apogée du terrorisme.

Il souligne que dans la mise en œuvre de l'action répressive par les autorités judiciaires, on peut recourir également à d'autres actes qui tombent sous le coup de la loi pénale comme l'incitation à la haine.

L'incrimination de la tentative de commettre l'une des infractions terroristes telles que définies aux articles 135-11 à 135-14 et aux articles 135-15 et 135-16 nouveaux proposés d'insérer dans le Code pénal présuppose l'élément du dol spécial. Ainsi, il faut que l'inculpé ait voulu causer intentionnellement le dommage escompté.

Les modifications législatives proposées par le projet de loi résultent d'une pondération judiciaire entre, d'une part, les impératives découlant de l'administration et de la charge de la preuve et, d'autre part, le respect des libertés fondamentales.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV aimerait disposer, comme le renforcement de l'échange d'informations semble être la clé au niveau de la coopération internationale, de plus amples renseignements au sujet de la protection des données à caractère personnel et notamment au sujet des modalités devant assurer le respect du traitement conforme desdites données.

Il fait observer que la directive 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne n'a toujours pas été transposée en droit luxembourgeois.

Monsieur le Ministre de la Justice rappelle la position du Gouvernement consistant à adapter le cadre légal national afférent suivant les conclusions à tirer des deux arrêts C-293/12 - Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a. (Arrêt de la Cour (grande chambre) du 8 avril 2014) et C-131/12 - Google Spain et Google (Arrêt de la Cour (grande chambre) du 13 mai 2014), sauf le volet relatif à la conservation des données à caractère personnel. Pour ce dernier, ce n'est qu'une solution au niveau de l'Union européenne qui puisse finalement conférer une réponse cohérente et adéquate.

Ce volet ne figure pas dans le programme de travail de la Commission européenne.

L'orateur rappelle que conformément au cadre légal actuel, l'accès à des données conservées (durée de conservation maximum étant de six mois) doit être autorisé par les autorités judiciaires.

En 2013, 98,3% des demandes d'accès introduites ont visé des faits se rapportant à une période maximale de moins de trois mois.

L'orateur propose de présenter la directive précitée et de fournir à la même occasion des explications complémentaires au cours de l'une des prochaines réunions de la commission.

3. Divers

A l'ordre du jour de la réunion de la commission du mercredi 4 février 2015 figurera la continuation de la présentation des projets de loi 6759 et 6762.

La réunion de la commission du mercredi 11 février 2015 sera consacrée à la présentation du projet de loi 6763 et de la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006.

Le secrétaire-administrateur,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter