



**Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

Les effets du terrorisme sur la jouissance des droits de l'homme

Réponses de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Luxembourg

1. Avis de la CCDH sur des projets de lois relatives à la lutte anti-terroriste

Bien que le Luxembourg n'ait pas encore été frappé par des attentats terroristes, le gouvernement luxembourgeois a adopté tout un arsenal législatif de lutte contre le terrorisme suite aux attentats à Bruxelles et à Paris en 2015 et 2016.

Dans ce contexte, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a avisé 6 projets de loi relative à la lutte anti-terroriste.

En 2015, la CCDH a été demandée d'analyser les quatre projets de loi suivants :

- Le projet de loi 6762 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 grave¹ ;
- Le projet de loi 6759 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"² ;
- Le projet de loi 6761 portant mise en œuvre 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 criminelle³ ;

¹Voir Avis 09/2015 de la CCDH sur les projets de loi 6762 et 6759, disponible sur <http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2015/Avis-PL-6759-et-6762.pdf>

² idem

³ Voir Avis 06/2015 de la CCDH sur le projet de loi 6761, disponible sur <http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2015/AVIS-PL-6761-Terrorisme---version-finale.pdf>

- Le projet de loi 6763 portant modification du Code d'instruction criminelle et de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques⁴.

Ces quatre projets de loi ont été déposés par le gouvernement luxembourgeois suite aux attentats contre l'hebdomadaire français Charlie Hebdo en janvier 2015. Cet ensemble de mesures vise entre autres à élargir les définitions du terrorisme, à modifier les dispositions concernant la rétention des données de télécommunications à des fins de poursuites pénales et à renforcer la coopération et l'échange d'informations avec les Etats-Unis dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

En 2016, la CCDH a encore été saisie pour donner son avis sur deux autres projets de loi relative à la lutte anti-terroriste :

- Le projet de loi 6921 portant 1) modification du Code d'instruction criminelle ; 2) modification de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ; 3) adaptation de la procédure pénale face aux besoins liés à la menace terroriste⁵ ;
- Le projet de loi 6976 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière et portant 1) transposition de la décision – cadre 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, et 2) mise en œuvre de certaines dispositions de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière⁶.

Par ailleurs, il y a aussi lieu de noter qu'en janvier 2016 une proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise réglementant l'état d'urgence⁷ a été déposée et que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du Parlement luxembourgeois travaille actuellement là-dessus.

La CCDH n'a pas émis d'avis sur ce sujet, mais elle a rappelé dans le contexte d'un autre avis que l'état d'urgence doit toujours rester l'exception et non pas devenir la règle, et que sa mise

⁴ Voir Avis 05/2015 de la CCDH sur le projet de loi 6763, disponible sur <http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2015/Avis-PL-6763-protection-de-la-vie-privee---version-finale.pdf>

⁵ Avis 01/2016 de la CCDH sur le projet de loi 6921, disponible sur <http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2016/avis1-PL-6921-menace-terroriste-final.pdf>

⁶ Avis 05/2016 de la CCDH sur le projet de loi 6976, disponible sur <http://www.ccdh.public.lu/fr/avis/2016/avis5-PL6976.pdf>

⁷ Proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, n°6938

en œuvre doit systématiquement faire l'objet d'un contrôle de proportionnalité et de nécessité.⁸

De manière générale, la CCDH rappelle inlassablement dans ses avis que tous les efforts du gouvernement de protéger ses citoyens et de lutter contre le terrorisme doivent toujours aller de pair avec le respect des droits de l'Homme garantis par la législation nationale, la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Tout en admettant l'existence d'un intérêt légitime pour le gouvernement luxembourgeois d'adapter sa législation aux récents défis créés par la nouvelle ère du terrorisme et la radicalisation de certains citoyens européens, dans ses avis la CCDH insiste à ce que chaque réponse que le gouvernement essaiera d'apporter à ce problème complexe soit mesurée par rapport à son impact sur les droits de l'Homme.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sont intervenues à plusieurs reprises pour délimiter les pouvoirs d'ingérence dans les droits individuels et encadrer les mesures prises au nom de la lutte contre le terrorisme. Dans leur jurisprudence, elles réaffirment inlassablement qu'une ingérence dans le droit individuel ne peut se justifier que si elle est prévue par la loi, si elle vise un but légitime, et si elle est proportionnée au but poursuivi et nécessaire dans une société démocratique pour atteindre cet objectif. Voilà pourquoi la CCDH invite le législateur à toujours veiller à une approche équilibrée face à la menace terroriste.

La CCDH insiste à ce que toutes les mesures prises pour lutter contre le terrorisme respectent les principes de proportionnalité, de nécessité, de légalité et de présomption d'innocence.

En ce qui concerne le phénomène des combattants étrangers, la CCDH souligne qu'il s'agit d'analyser l'ensemble des causes du phénomène en vue d'une prévention de la radicalisation pouvant conduire au terrorisme et d'élaborer des stratégies qui facilitent la réintégration dans la société des personnes désirant quitter le milieu terroriste.

Pour des raisons de sécurité juridique, la CCDH insiste aussi sur des définitions claires et sur des lois compréhensibles et lisibles pour le destinataire. Une loi doit permettre à tout justiciable de comprendre ses droits et obligations.

Un élément clé dans la lutte antiterroriste des gouvernements européens est la volonté de renforcer les pouvoirs d'investigation et d'arrestation des forces de l'ordre et d'intensifier la coopération et l'échange d'informations entre la police et les autorités judiciaires au niveau

⁸ Avis de la CCDH sur le projet de loi 6921, p. 1

national et international, et ceci notamment en étendant de manière considérable leur pouvoir de collecte et d'utilisation des données à caractère personnel et non personnel.

Au Luxembourg, il s'agit des projets de loi 6976, 6921, 6759, 6762 et 6763, déjà mentionnés auparavant, qui visent à réglementer la rétention des données, l'utilisation des chevaux de Troie et la sonorisation des lieux et véhicules ainsi que l'échange des données policières au niveau national, européen et international.

Dans ses avis, la CCDH attire l'attention du gouvernement sur l'importance d'établir des garanties suffisantes pour garantir le respect du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel. Elle insiste aussi à ce que des dispositions relatives à la protection des données soient toujours introduites dans ces textes législatifs.

En outre, la CCDH recommande de limiter le nombre de personnes ayant accès aux données à caractère personnel et pouvant en faire le transfert au strict nécessaire et elle considère important de garantir le droit à l'information et des voies de recours effectives pour les personnes concernées.

Finalement, la CCDH insiste régulièrement sur l'importance des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives et d'un contrôle régulier par la Commission nationale pour la protection des données. A cet effet, il est crucial de lui accorder des ressources financières et humaines appropriées.

2. Activités de promotion des droits de l'Homme

Préoccupée par cette tendance sécuritaire de la lutte contre le terrorisme et le danger qu'elle présente pour la démocratie et les droits de l'Homme, la CCDH a organisé en juillet 2016 une conférence intitulée « Pour votre sécurité vous n'aurez plus de libertés » avec Stefan Braum, doyen de la Faculté de Droit, d'Economie et de Finance de l'Université du Luxembourg.

L'exposé de Stefan Braum a été suivi d'un long débat animé entre les discutants Robert Biever (Ancien Procureur général d'Etat), Denis Scuto (Historien) et Claude Weber (Président de la Ligue des Droits de l'Homme). Plus de 80 personnes ont participé à la conférence.

Reste à noter que les avis de la CCDH sont toujours communiqués et présentés à la presse, ce qui permet au grand public de prendre connaissance des dossiers et des thématiques concernant les droits de l'Homme qui sont inscrits à l'agenda du gouvernement et du parlement luxembourgeois.