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

Avis

sur

1. **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 grave**
2. **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"**

Avis 09/2015

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg, la CCDH a été saisie par le Ministre de la Justice sur

- 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 grave, signé à Luxembourg le 3 février 2012
- le projet de loi 6759 portant approbation du " Mémorandum 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 deux textes sont étroitement liés en ce qu'ils s'inscrivent dans une ligne de mesures adoptées par les Etats-Unis dans le cadre de leur lutte anti-terroriste. Leur but est de faciliter et d'accélérer l'échange d'informations pénales entre les autorités des poursuites pénales et de prévenir des infractions de crime grave et de terrorisme.

La CCDH salue la décision du gouvernement de soumettre à son avis les projets de loi sous rubrique. Néanmoins elle s'interroge sur l'impact des observations qu'elle a élaborées : en effet les projets de loi portent approbation de deux accords qui ont été déjà signés avec les Etats-Unis en 2012 et il ne sera plus possible de les modifier que si de nouvelles négociations sont ouvertes. Il serait plus sage de pouvoir émettre un avis en amont de la négociation de l'accord. Le rôle de la CCDH qui est de conseiller le gouvernement s'en trouve ici fortement limité.

En outre, la CCDH se pose des questions sur ces deux textes puisque la lutte contre de terrorisme aux Etats-Unis est souvent utilisée pour restreindre des droits fondamentaux comme le droit à la protection de la vie privée et des données personnelles, le droit à un procès équitable, la liberté d'expression ou encore l'interdiction de torture.

Le Conseil d'Etat et les autorités judiciaires ont déjà adopté des avis critiques sur les deux projets de loi et ils ont abordé certains points qui pourraient poser des problèmes au regard du respect des droits de l'Homme.

La CCDH se rallie à ces observations et aimerait soulever plus spécifiquement les points suivants :

- Dans l'exposé des motifs des deux projets de loi, les auteurs notent que ces procédés automatisés d'échange d'informations pénales ne sont pas nouveaux et que les mêmes procédés fonctionnent déjà entre les Etats membres de l'Union européenne depuis 2006.
  Or, comme le note le Conseil d'Etat dans son avis, on ne peut pas comparer les deux, car le niveau de protection des données à caractère personnel et de la vie privée tel qu'il existe au sein de l'Union européenne n'est pas garanti aux Etats-Unis où les différents services de renseignement ont un accès très étendu aux données personnelles.

La CCDH estime donc que l'Accord et le Memorandum of Understanding n'offrent pas de garanties suffisantes quant au respect de la protection des données personnelles.

- L'article 11 de l'Accord entre les Etats-Unis et le Luxembourg aux fins du renforcement de la coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime grave est très vaste. Ainsi, aux fins de la prévention, de la détection et de l'enquête portant sur des « infractions criminelles et terroristes graves », il prévoit la transmission de données à caractère personnel, mais aussi non personnel, de personnes soupçonnées de certaines infractions. Or, comme note très justement le Parquet général « *il est difficile de ne pas être frappé par le caractère fort vague de la définition des infractions qui donnent lieu à l'échange régi par l'article 11 de l'Accord. L'échange ainsi visé concerne des „infractions terroristes ou liées au terrorisme, ou des infractions liées à un groupe ou une association terroriste", le fait de suivre „un entraînement afin de commettre" de telles infractions et le fait de commettre „une infraction criminelle grave" ou de participer à „une association ou un groupe du crime organisé".* »

- En ce qui concerne la notion de crime grave, celui-ci est défini à l'article 1er point 6 de l'Accord comme „*infraction passible d'un emprisonnement maximum de plus d'un an, ou d'une sanction plus lourde*". Or, la Cour Supérieure de Justice souligne à juste titre dans son avis que l'Accord ne précise pas si l'infraction doit être punie d'un emprisonnement supérieur à un an par la loi de la partie requérante, de la partie requise ou cumulativement par la loi des deux. Si l'accord ne clarifie pas cette question, le principe de la double incrimination doit être appliqué.
  Il y a encore lieu de noter que l'Accord utilise le terme de *crime grave*, mais aussi celui d'infraction *criminelle grave*. Il faudrait préciser s'il y a une différence entre ces deux termes, et si oui, laquelle.

Adopté par l'assemblée plénière du 23 septembre 2015