

N°8486

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

portant modification :

1° du Code pénal ;

2° du Code de procédure pénale

* * *

Rapport de la Commission de la Justice (13.11.2025)

La Commission se compose de : M. Laurent MOSAR, Président-Rapporteur ; M. Guy ARENDT, Mme Simone BEISSEL, M. Dan BIANCALANA, Mme Liz BRAZ, M. Sven CLEMENT, M. Alex DONNERSBACH, M. Marc GOERGEN, M. Dan HARDY, Mme Carole HARTMANN, Mme Paulette LENERT, M. Gérard SCHOCKMEL, Mme Sam TANSON, M. Charles WEILER, Mme Stéphanie WEYDERT, M. Laurent ZEIMET, Membres.

I. Antécédents

Madame la Ministre de la Justice Elisabeth MARGUE a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 8486 à la Chambre des Députés en date du 28 janvier 2025. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, les textes coordonnés des dispositions à modifier, à savoir l'article 506-1 du Code pénal et les articles 24-1, 102 et 195-1 du Code de procédure pénale, ainsi qu'un check de durabilité et une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi sous rubrique est renvoyé en Commission de la Justice le 6 février 2025.

La Cour Supérieure de Justice a rendu un avis le 13 février 2025.

Le Parquet général a rendu un avis le 4 mars 2025.

Le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg a rendu un avis le 7 mars 2025.

Le Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg a rendu un avis le 7 mars 2025.

Le Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch a rendu un avis le 13 mars 2025.

Le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg a rendu un avis le 2 avril 2025.

Le Conseil d'État a rendu un avis le 3 juin 2025.

Lors de sa réunion du 3 juillet 2025, la Commission de la Justice a nommé Monsieur le Président de la Commission de la Justice Laurent MOSAR rapporteur du projet de loi. À l'occasion de cette même réunion, Madame la Ministre de la Justice Elisabeth MARGUE a présenté le projet de loi sous rubrique et la Commission de la Justice a examiné les avis afférents¹.

En date du 25 septembre 2025², la Commission de la Justice a organisé un échange de vues avec des représentants du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg.

En date du 9 octobre 2025, la Commission de la Justice a organisé un échange de vues avec des représentants du Parquet³.

Le 13 novembre 2025, Monsieur le Président-Rapporteur Laurent MOSAR a présenté un projet de rapport à la Commission de la Justice que cette dernière a adopté subséquentement.

*

II. Objet

Les évaluations mutuelles du Groupe d'action financière (ci-après « GAFI ») sont des rapports nationaux approfondis analysant la conformité technique du dispositif légal et réglementaire par rapport aux standards du GAFI ainsi que la mise en œuvre et l'efficacité des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération, et recommandant des actions ciblées pour renforcer davantage le système du pays évalué ou, le cas échéant, pour remédier à certaines insuffisances ou carences.

Au cours d'une évaluation mutuelle, le pays évalué doit démontrer qu'il dispose d'un cadre efficace pour protéger le système financier contre les abus.

Le rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg – dans le cadre du 4^{ème} cycle d'évaluations – qui analyse tant la conformité technique que l'efficacité du régime luxembourgeois contre le blanchiment, le financement du terrorisme et la prolifération, a été publié le 27 septembre 2023.

L'efficacité a été évaluée par onze résultats immédiats (« *immediate outcome* » ou en abrégé « IO »).

L'ensemble des notations implique que le Luxembourg se trouve désormais dans un suivi régulier.

Le suivi régulier signifie qu'un rapport de suivi doit être présenté trois ans après l'adoption du rapport d'évaluation, soit pour le Luxembourg en juin 2026, dans lequel le Luxembourg doit démontrer quelles actions ont été entreprises afin de répondre aux remarques et actions recommandées.

¹ Procès-verbal de la réunion de la Commission de la Justice du 3 juillet 2025, P.V. JUST 52.

² Procès-verbal de la réunion de la Commission de la Justice du 25 septembre 2025, P.V. JUST 55.

³ Procès-verbal de la réunion de la Commission de la Justice du 9 octobre 2025, P.V. JUST 57.

Concernant plus particulièrement les notations résultant de l'évaluation de 2023, les éléments suivants ont été retenus :

a) En ce qui concerne la conformité technique, elle a été jugée « conforme » (« *compliant* ») ou « largement conforme » (« *largely compliant* ») pour 39 des 40 recommandations du GAFI.

b) Pour l'évaluation de l'efficacité des IO concernant les autorités de la chaîne pénale :

– La notation de « niveau d'efficacité significatif » (« *substantial level of effectiveness* ») a été attribuée aux IO1 (compréhension des risques de blanchiment et de financement du terrorisme), IO2 (coopération internationale), IO5 (personnes morales et constructions juridiques), IO6 (renseignement financier) et IO9 (enquêtes et poursuites en matière de financement du terrorisme).

– La notation de « niveau d'efficacité modéré » (« *moderate level of effectiveness* ») a été attribuée aux IO7 (enquêtes, poursuites et sanctions pénales en matière de blanchiment) et IO8 (saisies et confiscations).

Ces notations sont assorties d'actions prioritaires et d'actions recommandées à mettre en œuvre.

Eu égard aux considérations qui précèdent, l'article II du projet de loi sous examen vise à apporter des modifications au Code de procédure pénale afin de remédier aux critiques du GAFI, de permettre une accélération des procédures en matière pénale et d'améliorer le cadre légal national pour prévenir l'abus criminel du système financier et plus particulièrement la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération.

L'article Ier du projet de loi prévoit également l'adaptation de l'article 506-1 du Code pénal qui contient des références à des textes législatifs qui ont été abrogés ou modifiés depuis leur adoption. Ces incohérences risquent de nuire à l'efficacité de la lutte contre le blanchiment d'argent en générant des incertitudes juridiques ou des difficultés d'interprétation pour les autorités compétentes.

Cette mise à jour garantit également une meilleure harmonisation avec les normes édictées par le GAFI et participe à l'amélioration du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, en rendant les dispositions pertinentes pleinement opérationnelles et conformes aux exigences actuelles.

Enfin, il convient de souligner que le projet de loi prévoit une modification de l'article 195-1 du Code de procédure pénale relatif à la motivation de l'octroi du sursis. Cette réforme revêt une double importance : d'une part, elle vise à répondre aux recommandations du GAFI, mais d'autre part, elle s'inscrit aussi dans le cadre des efforts renforcés pour lutter contre les violences domestiques. À cet égard, l'accord de coalition 2023-2028 souligne que « *[p]our les infractions graves, telles que l'abus sexuel, les mauvais traitements ou les violences à l'égard des enfants, le Gouvernement introduira une législation exigeant une motivation explicite pour l'octroi d'un sursis* ».

*

III. Avis des chambres professionnelles et autres avis

Avis de la Cour Supérieure de Justice du 13 février 2025

Dans son avis du 13 février 2025, la Cour Supérieure de Justice approuve globalement le projet de loi n° 8486, qu'elle considère comme allant dans le sens d'une plus grande efficacité des enquêtes pénales, tout en répondant aux attentes du GAFI. Elle approuve la mise à jour de l'article 506-1 du Code pénal, qui corrige des renvois devenus obsolètes et renforce ainsi la sécurité juridique autour de l'infraction de blanchiment.

La Cour Supérieure de Justice approuve la réforme de l'article 24-1 du Code de procédure pénale. La Cour soutient que le fait que le procureur d'État puisse demander plusieurs actes d'instruction sans devoir ouvrir une instruction complète, l'extension de cette « mini-instruction » à des infractions économiques et de probité, et la suppression du délai d'attente de trois mois. Elle estime que cela accélérera les procédures. En revanche, elle demande d'adapter la rédaction pour tenir compte de ces multiples actes et elle émet une réserve. Telle que rédigée, la procédure qui traite comme « interrogée » une personne qui ne comparaît pas ne distingue pas entre quelqu'un qui se cache volontairement et quelqu'un qui n'a pas pu être entendu pour une raison légitime. La Cour propose donc d'introduire un mécanisme encadré dans le temps plutôt que d'assimiler automatiquement toute non-comparution à un interrogatoire accompli.

La Cour supérieure de Justice approuve l'objectif de la modification de l'article 102 du Code de procédure pénale, qui vise à permettre l'inculpation malgré l'absence de l'intéressé et à éviter que les dossiers restent bloqués. Pour les personnes physiques en fuite, elle accepte la simplification proposée des formalités, qu'elle juge plus réaliste que le système actuel. Pour les personnes morales, elle demande toutefois que le texte précise qu'il faut une volonté de se soustraire à la justice, afin d'éviter qu'une société simplement difficile à joindre soit renvoyée sans garanties suffisantes.

Enfin, la Cour approuve la modification de l'article 195-1 du Code de procédure pénale, qui limite l'obligation de motiver spécialement un refus de sursis aux peines d'emprisonnement inférieures à deux ans. Elle considère que cette solution corrige l'idée d'un « sursis quasi automatique » pour les primo-délinquants tout en restant compatible avec l'individualisation de la peine.

Avis du Parquet général du 4 mars 2025

Dans son avis du 4 mars 2025, le Parquet général approuve le projet de loi n° 8486 dans son ensemble, qu'il considère globalement aligné avec les attentes internationales du GAFI et utile pour améliorer l'efficacité de la répression pénale.

Le Parquet général approuve la modification de l'article 506-1 du Code pénal, qui actualise les infractions sous-jacentes au blanchiment afin d'éviter les failles dues à des renvois devenus obsolètes. Il avertit cependant qu'en l'état, la nouvelle rédaction risque d'inclure aussi des contraventions environnementales mineures (par exemple en droit des déchets ou en droit de la nature) comme infractions primaires de blanchiment, ce qui permettrait ensuite de poursuivre ces faits mineurs sous la qualification d'auto-blanchiment, donc avec une sévérité disproportionnée. Il recommande donc de limiter les renvois aux seuls paragraphes qui répriment des délits, et d'exclure ceux qui ne prévoient qu'une simple contravention ou un avertissement taxé.

Le Parquet général approuve la réforme de l'article 24-1 du Code de procédure pénale. Selon le Parquet, l'élargissement de la « mini-instruction » et la possibilité pour le ministère public de solliciter plusieurs actes d'enquête sans devoir ouvrir une instruction formelle ni respecter un délai d'attente de trois mois vont accélérer le traitement des dossiers, en particulier ceux à composante financière. Il souligne que cette évolution reste compatible avec les droits de la défense, car le juge d'instruction reste un magistrat indépendant qui peut intervenir et parce que les affaires seront jugées par les mêmes juridictions répressives qu'aujourd'hui. En revanche, le Parquet précise que cette réforme procédurale ne règlera pas à elle seule les lenteurs structurelles des affaires économiques et financières.

Le Parquet général n'émet pas d'objection particulière concernant la modification de l'article 102 du Code de procédure pénale, qui vise notamment la question de l'inculpation lorsque la personne ne comparaît pas.

Enfin, le Parquet général approuve la modification de l'article 195-1 du Code de procédure pénale, qui limite l'obligation pour le juge de motiver spécialement le refus du sursis aux peines d'emprisonnement inférieures à deux ans. Il estime que cette limite est cohérente. Selon le Parquet général, il est normal d'exiger une justification particulière lorsqu'un primo-délinquant reçoit une peine courte et pourtant ferme, alors que pour des faits suffisamment graves pour justifier deux ans fermes ou plus, la nécessité d'une telle motivation spéciale se justifie moins.

Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 7 mars 2025

Dans son avis du 7 mars 2025, le Tribunal d'Arrondissement soutient que les modifications proposées par le projet de loi visent à renforcer l'efficacité opérationnelle des autorités judiciaires dans les enquêtes et poursuites pénales, en particulier en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, domaine dans lequel le Luxembourg est suivi par le GAFI. Le Tribunal souligne que ces réformes sont urgentes, nécessaires et bénéfiques même en dehors des exigences internationales du GAFI.

Le Tribunal approuve la révision de l'article 506-1 du Code pénal dans la mesure où elle supprime des incertitudes juridiques et évite que des défaillances purement techniques empêchent des condamnations.

Le Tribunal approuve la réforme de l'article 24-1 du Code de procédure pénale, en ce qu'elle élargit la mini-instruction à d'autres infractions (dont le faux, la corruption, la prise illégale d'intérêts, l'extorsion) et permet désormais au parquet de solliciter plusieurs actes d'enquête sans attendre trois mois, ce qui accélère les enquêtes et allège la charge des juges d'instruction.

Concernant la modification de l'article 102 du Code de procédure pénale, le Tribunal soutient qu'elle permettra d'inculper des personnes en fuite même sans domicile au Luxembourg et d'inculper une personne morale qui ne comparaît pas, afin d'éviter le blocage des dossiers et la paralysie sur les avoirs saisis.

Enfin, le Tribunal approuve l'adaptation de l'article 195-1 du Code de procédure pénale, qui limite l'obligation de motivation spéciale du refus du sursis aux peines inférieures à deux ans,

ce qui met fin à l'idée erronée d'un sursis automatique pour tout primo-délinquant, y compris dans les affaires graves.

Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 7 mars 2025

Dans la mesure où les adaptations visées aux articles 506-1 du code pénal et 24-1, 102 et 195-1 du Code de procédure pénale reflètent des demandes des autorités judiciaires, respectivement sont une mise à jour des textes en matière de lutte contre le blanchiment, le Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg n'a pas d'observations à formuler par rapport aux textes proposés.

Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch du 13 mars 2025

Dans son avis du 13 mars 2025, le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch approuve le projet de loi n° 8486 dans son ensemble, en rappelant qu'il s'inscrit dans le contexte du suivi de l'évaluation GAFI de 2023 et que le Luxembourg devra démontrer, d'ici juin 2026, les mesures prises pour répondre aux recommandations.

Le Parquet soutient la modification de l'article 506-1 du Code pénal, qui clarifie les références légales liées au blanchiment d'argent afin d'éliminer des incohérences devenues problématiques.

De plus, le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch approuve la réforme de l'article 24-1 du Code de procédure pénale, c'est-à-dire l'instruction simplifiée inspirée de la loi Franchimont, en ce qu'elle permettrait désormais de demander plusieurs actes d'instruction et qu'elle étend son champ d'application à des infractions jugées à haut risque. Le Parquet salue ces adaptations parce qu'elles visent à accélérer les procédures et à renforcer les capacités d'enquête parallèles. Le Parquet approuve également la suppression du délai de trois mois avant de pouvoir requérir un nouvel acte d'instruction, considérant que ce délai limite fortement l'efficacité actuelle des parquets.

Le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch approuve la modification de l'article 102 du Code de procédure pénale, qui actualise la procédure d'inculpation d'une personne visée par un mandat d'arrêt et qui ne peut pas être appréhendée.

Enfin, le Parquet approuve enfin la modification de l'article 195-1 du Code de procédure pénale, qui limite l'obligation de motivation spéciale du refus du sursis aux seules peines correctionnelles inférieures à deux ans. Il soutient cette solution, qu'il juge équilibrée parce qu'elle corrige les excès du régime actuel sans tomber dans un « tout répressif ».

Le Parquet n'a pas d'autres observations.

Avis du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg du 2 avril 2025

Dans son avis du 2 avril 2025, le Barreau approuve la mise à jour formelle de l'article 506-1 du Code pénal sur le blanchiment, mais il souligne que ce simple toilettage ne suffit pas. Il demande de relancer une réforme plus profonde des articles 506-1 à 506-4 sur le blanchiment et l'auto-blanchiment, en reprenant les travaux du projet de loi n° 7533B, plutôt que de se limiter à des corrections techniques.

Le Barreau n'approuve pas, l'extension de la « mini-instruction » prévue à l'article 24-1 du Code de procédure pénale. Il estime que son élargissement à davantage d'infractions et la possibilité pour le parquet de multiplier les actes d'enquête sans ouverture d'instruction portent atteinte aux droits de la défense. Selon lui, dans cette procédure, la personne visée n'a pas accès au dossier, ne peut pas demander d'actes à décharge, ne passe pas par le filtre de la chambre du conseil et découvre parfois le dossier seulement quelques jours avant l'audience. Le Barreau craint aussi que cette extension transforme progressivement le juge d'instruction en simple juge d'autorisation, ce qui reviendrait à affaiblir les garanties structurelles du système inquisitoire luxembourgeois. Il demande donc un encadrement beaucoup plus strict, inspiré du modèle belge, avec de vraies garanties pour la défense et des limites claires aux actes intrusifs.

Enfin, le Barreau n'approuve pas non plus la modification proposée de l'article 195-1 du Code de procédure pénale, qui limiterait l'obligation de motivation spéciale du refus du sursis aux seules peines inférieures à deux ans. Le Barreau considère qu'il doit toujours exister une motivation spéciale chaque fois qu'une peine ferme est prononcée sans sursis, quel que soit le quantum, afin de garantir la personnalisation, la proportionnalité et la nécessité de la peine.

*

IV. Avis du Conseil d'État

Avis du Conseil d'État du 3 juin 2025

Le Conseil d'État, dans son avis du 3 juin 2025 sur le projet de loi n° 8486, reconnaît les objectifs du texte qui visent à renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et certaines formes de criminalité, en réponse aux recommandations du GAFI. Le projet prévoit notamment une mise à jour de la liste des infractions primaires dans le Code pénal, une réforme de la procédure de mini-instruction et une modification des conditions d'octroi du sursis aux peines d'emprisonnement.

Sur le fond, le Conseil d'État invite à revoir l'approche retenue pour la liste des infractions primaires. Il recommande de privilégier une formulation générale fondée sur la notion de crime ou de délit, plutôt que de maintenir une liste longue et instable, ce qui alourdit inutilement le travail législatif à chaque réforme. Il relève également une incohérence dans la réforme du sursis, qui impose désormais une motivation spéciale pour les peines inférieures à deux ans, mais pas pour les peines plus lourdes, inversant ainsi la logique actuelle sans justification suffisante.

Le Conseil d'État émet une opposition formelle à la disposition du projet modifiant l'article 24-1 du Code de procédure pénale, qui prévoit que toute personne convoquée pour une audition mais ne se présentant pas serait réputée avoir été valablement interrogée. Cette disposition est jugée contraire au droit à un procès équitable, protégé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, car elle ne distingue pas entre absence justifiée ou non et prive potentiellement une personne de bonne foi de son droit à la défense.

Le Conseil d'État propose de revoir cette disposition en s'inspirant des suggestions formulées par la Cour supérieure de justice.

V. Commentaire des articles

Observation préliminaire

La Commission de la Justice réserve une suite favorable aux observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État dans son avis du 3 juin 2025.

Article 1^{er} nouveau (article 1^{er} initial) – modification de l'article 506-1 du Code pénal

Dans sa teneur initiale, l'article 1^{er} nouveau visait à modifier l'article 506-1, point 1), du Code pénal afin de mettre à jour les divers renvois opérés par la disposition sous rubrique désignant les infractions primaires qui peuvent donner lieu à l'application des dispositions en vigueur en matière de blanchiment de fonds.

À cet effet, les modifications suivantes étaient prévues :

- au quatorzième tiret, le renvoi à l'article 10 de la loi du 21 mars 1966 concernant a) les fouilles d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique; b) la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier aurait été remplacé par un renvoi aux articles 118 et 119 de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel ;
- au seizième tiret, le renvoi à l'article 18 de la loi du 25 novembre 1982 réglant le prélèvement de substances d'origine humaine aurait été remplacé par un renvoi à l'article 18 de la loi modifiée du 25 novembre 1982 relative aux organes destinés à la transplantation ;
- au dix-huitième tiret, le renvoi à l'article 64 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles aurait été remplacé par un renvoi à l'article 75 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- au vingt-et-unième tiret, le renvoi à l'article 26 de la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau aurait été remplacé par un renvoi à l'article 61 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- au vingt-deuxième tiret, le renvoi à l'article 35 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets aurait été remplacé par un renvoi à l'article 47 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
- au vingt-quatrième tiret, le renvoi à l'article 32 de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché aurait été remplacé par un renvoi à l'article 18 de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché.

Dans son avis du 3 juin 2025, le Conseil d'État note que le projet de loi n°7533B⁴, dont il se voit également saisi, vise également à modifier l'article 506-1, point 1), du Code pénal afin de remplacer l'inventaire des infractions primaires visées en renvoyant aux diverses normes dont elles proviennent par une disposition qui vise de manière générale « tous crimes et délits » éliminant ainsi la nécessité d'adapter récurremment l'inventaire ci-dressé.

⁴ Projet de loi n° 7533B portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie, dossier parlementaire n° 7533B.

À noter que le Conseil d'État approuvait l'approche retenue par le projet de loi n°7533B dès son avis du 30 juin 2020 relatif au projet de loi n°7533⁵, dont le projet de loi n°7533B est né à la suite d'une scission opérée le 9 décembre 2021⁶.

Il en est ainsi que le Conseil d'État propose de reprendre le libellé de l'article 506-1 tel que proposé dans le cadre du projet de loi n°7533B.

Lors de sa réunion du 25 septembre 2025, la Commission de la Justice décide de réserver une suite favorable à la proposition du Conseil d'État ; l'article 1^{er} nouveau prend dès lors la teneur suivante :

« **Art. 1^{er}.** L'article 506-1 du Code pénal est modifié comme suit :

« Art. 506-1. Sont punis d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 1.250 euros à 1.250.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement :

1) ceux qui ont sciemment facilité, par tout moyen, la justification mensongère de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété des biens visés à l'article 31, paragraphe 2, point 1°, formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, d'un crime ou d'un délit ;

2) ceux qui ont sciemment apporté leur concours à une opération de placement, de dissimulation, de déguisement, de transfert ou de conversion des biens visés à l'article 31, paragraphe 2, point 1°, formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré d'un crime ou d'un délit ;

3) ceux qui ont acquis, détenu ou utilisé des biens visés à l'article 31, paragraphe 2, point 1°, formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré d'un crime ou d'un délit, sachant, au moment où ils les recevaient, qu'ils provenaient d'un crime ou d'un délit ou de la participation à un crime ou à un délit.

4) La tentative des infractions prévues aux points 1) à 3) est punie des mêmes peines. ». ».

Article 2 nouveau (article II initial) – modification du Code de procédure pénale

L'article 2 nouveau vise à modifier le Code de procédure pénale afin d'entre autres, donner suite aux recommandations du GAFI.

⁵ Projet de loi n° 7533 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie ; 4° de la loi modifiée du 17 mars 1992 portant 1. approbation de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, faite à Vienne, le 20 décembre 1988; 2. modifiant et complétant la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie; 3. modifiant et complétant certaines dispositions du Code d'instruction criminelle ; aux fins de transposition de la directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal, dossier parlementaire n° 7533.

⁶ *Ibidem*, Amendements parlementaires du 22 octobre 2021, doc. parl. 7533/15.

Point 1° – modification de l'article 24-1 du Code de procédure pénale

Le point 1° vise à modifier l'article 24-1 du Code de procédure pénale afin :

- de préciser le libellé de l'article 24-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de procédure pénale pour inclure de manière explicite la possibilité pour le procureur d'État de requérir du juge d'instruction l'ordonnance de plus d'un acte d'instruction dans le cadre de la dite procédure de « mini-instruction » ;
- d'étendre le champ d'application de la « mini-instruction » pour inclure les dispositions suivantes :
 - article 193 du Code pénal précisant l'élément moral du faux en écriture (article 196 du Code pénal) et de son usage (article 197 du Code pénal), même si en visant les articles 196 et 197 du Code pénal, la prise en considération de l'article 193 fait implicitement partie du droit positif ;
 - articles 245 à 252 du Code pénal relatifs à la prise illégale d'intérêts, la corruption et le trafic d'influence ;
 - article 470, alinéa 1^{er}, du Code pénal relatif à l'extorsion, étant donné que cette disposition fait référence à l'article 468 du Code pénal qui fait d'ores et déjà partie du champ d'application de la « mini-instruction » ;
 - articles 1500-8 et 1500-9 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales relatifs au crime de faux bilan ;
- de modifier l'agencement interne de l'article 24-1 du Code de procédure pénale pour faire des alinéas 3 à 5 du paragraphe 1^{er} les alinéas 1^{er} à 3 d'un paragraphe 2 nouveau, les paragraphes subséquents sont renumérotés en conséquence ;
- de procéder à un toilettage légistique du paragraphe 2 nouveau, alinéas 1^{er} et 2 ;
- d'insérer un alinéa 2 nouveau au paragraphe 4 nouveau, paragraphe 3 actuel, précisant les modalités applicables aux personnes morales faisant l'objet d'actes d'instruction posés dans le cadre de l'article 24-1 du Code de procédure pénale ;
- de supprimer le délai de trois mois prévu au paragraphe 5 nouveau.

Dans son avis du 3 juin 2025, le Conseil d'État se dit en mesure de suivre la voie proposée par les auteurs du projet de loi en ce qui concerne l'extension du champ d'application de la « mini-instruction », notamment au vu du recours prévu à l'article 24-2 du Code de procédure pénale.

Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur la non-inclusion des articles 194 et 195 du Code pénal relatifs aux faux commis par les fonctionnaires ou officiers publics dans l'exercice de leurs fonctions en ce que les articles 196 et 197 tombent dans le champ d'application de la « mini-instruction », tout en prévoyant des peines inférieures. S'y ajoute que les infractions relatives à la corruption et au trafic d'influence « visent comme auteurs essentiellement les mêmes personnes que les articles 194 et 195 du Code pénal ».

En ce que l'article 24-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de la procédure pénale vise « tout délit », il y a lieu d'omettre la mention des articles 245 et 248 du Code pénal visant des délits à l'alinéa 2 de cette première disposition pour être redondante.

Quant à l'insertion d'un alinéa 2 nouveau au paragraphe 4 nouveau, paragraphe 3 actuel, le Conseil d'État note qu'il est proposé qu'un procès-verbal de non-comparution est dressé du fait que la personne visée par l'enquête ne se présente pas à l'interrogatoire prévu par la

disposition sous rubrique et que la personne visée est « considérée comme ayant été valablement interrogée » au sens de l'article 46 du Code de procédure pénale. Cela risque toutefois de porter atteinte au droit à un procès équitable de la personne en cause tel que consacré par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales telle qu'amendée⁷. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme confirme que les garanties de l'article 6 de la convention précitée s'appliquent « à l'ensemble de la procédure, y compris aux phases de l'information préliminaire et de l'instruction judiciaire »⁸.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition en question, tout en proposant de reprendre le libellé proposé par la Cour Supérieure de Justice dans son avis du 13 février 2025. L'article 24-1, paragraphe 4 nouveau, alinéa 2 nouveau, prendrait dès lors la teneur suivante :

« En cas d'impossibilité dûment constatée dans un procès-verbal de non-comparution de procéder à l'interrogatoire prévu à l'alinéa qui précède, dans un délai de six mois après le renvoi du dossier par le juge d'instruction, d'une ou de plusieurs personnes visées par l'enquête, il pourra néanmoins être procédé à leur citation ou à leur renvoi par la chambre du conseil. ».

Lors de sa réunion du 3 juillet 2025, la Commission de la Justice décide de réserver une suite favorable aux propositions du Conseil d'État omettant ainsi la mention des articles 245 et 248 à l'article 24-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du Code de procédure pénale et reprenant le libellé proposé par la Cour Supérieure de Justice susvisé au niveau de l'article 24-1, paragraphe 4 nouveau, alinéa 2 nouveau, du même code.

Lors de ses réunions des 25 septembre et 9 octobre 2025, la Commission de la Justice a échangé avec des représentants du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et des parquets, respectivement, afin que ces derniers puissent exposer leurs positions en sus des avis écrits rédigés à cet effet. De ces échanges de vues, il échet de retenir que les représentants du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg voient les droits de la défense des personnes visées par une « mini-instruction » mis en péril, tandis que les représentants des parquets tiennent à nuancer cette position au vu du champ d'application toujours limité de la « mini-instruction » et des garanties procédurales qui existent.

Point 2° – modification de l'article 102 du Code de procédure pénale

Le point 2° vise à modifier l'article 102 du Code de procédure pénale afin d'apporter des précisions à la procédure d'inculpation applicable à une personne visée par un mandat d'arrêt qui, néanmoins, ne peut pas être saisie. Il est ainsi prévu de :

- regrouper les dispositions applicables aux personnes physiques dans un paragraphe 1^{er} nouveau, comprenant les alinéas 1^{er}, 3 et 4 actuels, et insérer un paragraphe 2 nouveau visant exclusivement les personnes morales ;

⁷ Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STCE n° 005), faite à Rome le 4 novembre 1950.

⁸ Cour européenne des droits de l'Homme, arrêt du 24 novembre 1993, affaire *Imbrioscia c. Suisse*, n° 13972/88, n° 109.

- remplacer la référence au « prévenu » par celle à « la personne visée par un mandat d'arrêt » par souci de clarté ;
- supprimer la mention de la notification à la « dernière habitation », celle-ci n'étant pas toujours connue ;
- supprimer les références aux procès-verbaux de perquisition en ce que celles-ci seraient dépourvues de sens en l'absence de référence à la dernière habitation de la personne en cause ;
- supprimer l'alinéa 2 actuel pour être difficilement applicable.

Le paragraphe 2 nouveau prévoit qu'un mandat de comparution émis à l'égard d'une personne morale est notifié à son siège social. En cas de refus d'obtempérer au mandat de comparution, un procès-verbal de non-comparution est dressé par le magistrat à l'origine dudit mandat ; ce procès-verbal vaut inculpation au sens des articles 127 et 136-73 du Code de procédure pénale pour les faits visés dans le mandat.

En ce que cette insertion s'inscrit dans le contexte plus large des recommandations formulées par le GAFI, l'objectif poursuivi consiste notamment à faciliter les procédés pénaux à l'encontre de personnes morales de droit étranger en ce qui concerne des faits économiques et financiers. Les auteurs du projet de loi renvoient également à la décision de la Chambre du conseil du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 16 mars 2022⁹ dans le cadre de laquelle il est relevé que « l'absence d'inculpation ne saurait justifier, en l'espèce, à elle seule un non-lieu à poursuite en faveur des susdites sociétés » en ce que « le respect des droits de la défense ne saurait constituer une entrave absolue à l'administration de la justice, notamment au vu des indices graves résultant du dossier quant à la mauvaise foi des sociétés [...] qui se sont volontairement mises dans l'impossibilité d'être interrogées, donc inculpées et de bénéficier in fine des droits de la défense afférents à la qualité d'inculpé ».

Dans son avis du 3 juin 2025, le Conseil d'État note que l'insertion reprise ci-dessus respecte les droits de la défense des personnes morales visées.

Point 3° – modification de l'article 195-1 du Code de procédure pénale

Le point 3° vise à modifier l'article 195-1 du Code de procédure pénale afin de nuancer l'obligation de motivation spéciale dans le chef de la juridiction qui souhaite prononcer une peine d'emprisonnement ou de réclusion sans sursis, sauf si la personne en cause se trouve en état de récidive légale. Dans ce cadre, il est proposé de limiter l'obligation de motivation aux seuls cas où un sursis serait refusé pour des peines correctionnelles inférieures à deux ans afin que les juges de fond n'octroient pas systématiquement le sursis à ceux condamnés pour la première fois à une peine supérieure à deux ans d'emprisonnement.

Dans son avis du 3 juin 2025, le Conseil d'État qualifie la proposition lui soumise de « changement majeur de paradigme » en ce que la subsidiarité des peines d'enfermement par rapport aux peines alternatives est remplacée par une approche qui fait de l'enfermement le principe. Le Conseil d'État relève également l'incohérence inhérente du libellé ainsi proposé en ce qu'une motivation spéciale sera requise si la juridiction souhaite prononcer une peine d'emprisonnement inférieure à deux ans, tandis qu'il est admis qu'une peine d'emprisonnement supérieure à deux ans, voire une peine de réclusion, soit prononcée sans

⁹ Chambre du conseil du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg, ordonnance n° 526/22 du 16 mars 2022.

sursis et sans que la juridiction doive motiver cette décision ; cela va à l'encontre de l'intention que les auteurs du projet de loi décrivent dans le commentaire de l'article sous rubrique.

Lors de sa réunion du 3 juillet 2025, la Commission de la Justice décide de maintenir le libellé proposé par les auteurs du projet de loi sous rubrique.

Lors de ses réunions des 25 septembre et 9 octobre 2025, la Commission de la Justice a échangé avec des représentants du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et des parquets, respectivement, afin que ces derniers puissent exposer leurs positions en sus des avis écrits rédigés à cet effet. De ces échanges de vues, il échet de retenir que les représentants entendus s'accordent sur le fait que ce changement de paradigme relève de la politique pénale et donc de la compétence des décideurs politiques. Or, les représentants du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg soulignent l'incohérence inhérente de la disposition dans sa teneur proposée à l'instar du Conseil d'État dans son avis du 3 juin 2025.

*

VI. Texte proposé

Au vu des observations qui précèdent, la Commission de la Justice propose à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

PROJET DE LOI

portant modification :

1° du Code pénal ;

2° du Code de procédure pénale

Art. 1^{er}. L'article 506-1 du Code pénal est modifié comme suit :

« Art. 506-1. Sont punis d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 1.250 euros à 1.250.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement :

1) ceux qui ont sciemment facilité, par tout moyen, la justification mensongère de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété des biens visés à l'article 31, paragraphe 2, point 1°, formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, d'un crime ou d'un délit ;

2) ceux qui ont sciemment apporté leur concours à une opération de placement, de dissimulation, de déguisement, de transfert ou de conversion des biens visés à l'article 31, paragraphe 2, point 1°, formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré d'un crime ou d'un délit ;

3) ceux qui ont acquis, détenu ou utilisé des biens visés à l'article 31, paragraphe 2, point 1°, formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré d'un crime ou d'un délit, sachant, au moment où ils les recevaient, qu'ils provenaient d'un crime ou d'un délit ou de la participation à un crime ou à un délit.

4) La tentative des infractions prévues aux points 1) à 3) ci-avant est punie des mêmes peines. ».

Art. 2. Le Code de procédure pénale est modifié comme suit :

1° L'article 24-1 est modifié comme suit :

« Art. 24-1. (1) Pour tout délit, le procureur d'Etat peut requérir du juge d'instruction d'ordonner des perquisitions, des saisies, l'audition de témoins ou des expertises sans qu'une instruction préparatoire ne soit ouverte.

Le procureur d'Etat peut procéder de même pour les infractions visées aux articles 193, 196 et 197 du Code pénal, pour les infractions visées aux articles 1500-8 et 1500-9 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et pour les infractions visées aux articles 246, 247, 249 à 252, 467, 468, 469 et 470, alinéa 1^{er}, dans la mesure où il renvoie à l'article 468 du Code pénal.

(2) Pour les infractions visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et pour les délits qui emportent une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à un an d'emprisonnement, le procureur d'Etat peut requérir du juge d'instruction d'ordonner les mesures prévues aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 67-1 et sans qu'une instruction préparatoire ne soit ouverte.

La personne dont un moyen de télécommunication a fait l'objet de la mesure prévue au paragraphe 1^{er} de l'article 67-1 est informée de la mesure ordonnée au cours même de l'enquête préliminaire et en tout cas au plus tard dans les douze mois qui courent à partir de la date de l'ordonnance.

Lorsque les mesures de repérage de télécommunications ordonnées par le juge d'instruction n'ont donné aucun résultat, les données obtenues seront retirées du dossier de l'enquête préliminaire et détruites dans la mesure où elles concernent des personnes non visées par l'enquête préliminaire.

(3) Le juge d'instruction saisi de l'affaire décide s'il exécute uniquement l'acte d'instruction requis et renvoie le dossier ou si, au contraire, il continue lui-même l'instruction.

Il demande toutefois en ce cas immédiatement par écrit un réquisitoire de saisine *in rem* au procureur d'Etat avant d'accomplir des actes autres que celui dont il a été saisi, réquisitoire que le procureur d'Etat doit lui adresser sur-le-champ.

(4) Si le juge d'instruction renvoie le dossier, les personnes visées par l'enquête sont, antérieurement à la citation ou au renvoi par la chambre du conseil, interrogées. L'interrogatoire s'effectue suivant les modalités et sous les conditions prévues par le paragraphe 3 de l'article 46.

En cas d'impossibilité dûment constatée dans un procès-verbal de non-comparution de procéder à l'interrogatoire prévu à l'alinéa qui précède, dans un délai de six mois après le renvoi du dossier par le juge d'instruction, d'une ou de plusieurs personnes visées par l'enquête, il pourra néanmoins être procédé à leur citation ou à leur renvoi par la chambre du conseil.

(5) Le procureur d'Etat ne peut procéder à un second réquisitoire, au sens du paragraphe 1^{er}, qu'après que le juge d'instruction lui a renvoyé le dossier. »

2° L'article 102 est modifié comme suit :

« Art. 102. (1) Si la personne visée par un mandat d'arrêt ne peut être saisie, il est dressé procès-verbal de recherches infructueuses.

Ce procès-verbal de recherches infructueuses est adressé au juge d'instruction qui a délivré le mandat, ainsi que, s'il y a lieu, au procureur européen délégué pour les affaires relevant de ses compétences.

La personne est alors considérée comme inculpée pour les faits visés par le mandat d'arrêt au sens des articles 127 et 136-73.

(2) Le mandat de comparution émis à l'égard d'une personne morale est notifié à son siège social.

Si la personne morale qui s'est vue notifier le mandat ne se présente pas, un procès-verbal de non-comparution est dressé par le magistrat qui a délivré le mandat.

Ce procès-verbal de non-comparution vaut inculpation au sens des articles 127 et 136-73 pour les faits visés dans le mandat.

Il est fait mention de l'alinéa 3 dans le mandat de comparution. »

3° L'article 195-1 est modifié comme suit :

« Art. 195-1. En matière correctionnelle, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement inférieure à deux ans sans sursis qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette mesure. Toutefois, il n'y a pas lieu à motivation spéciale lorsque la personne est en état de récidive légale. »

* * *

Luxembourg, le 13 novembre
2025

Le Président-Rapporteur,

Laurent MOSAR