

## Commission de la Justice

### Réunion retransmise en direct<sup>1</sup>

#### Procès-verbal de la réunion du 26 février 2026

##### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 13 novembre 2025 et du 15 janvier 2026
2. 8698 Projet de loi portant modification :
  - 1° du Code pénal ;
  - 2° du Code de procédure pénale ;
  - 3° de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;
  - 4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
  - 5° de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ;
  - 6° de la loi modifiée du 14 juin 2001 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990 ;
  - 7° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises ;
  - 8° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la gestion du domaine public fluvial ;
  - 9° de la loi du 17 novembre 2017 relative à la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits ;
  - 10° de la loi du 27 juin 2018 sur la protection des animaux ;
  - 11° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
  - 12° de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ;
  - 13° de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs ;
  - 14° de la loi modifiée du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts ;
  - 15° de la loi modifiée du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués ;
  - 16° de la loi du 23 décembre 2022 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation ;

<sup>1</sup> Retrouvez la vidéo de la réunion ici : <https://chd.lu/fr/meeting/1014362>.

17° de la loi du 23 août 2023 sur les forêts, en vue de la transposition de la directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs

- Présentation du projet de loi
- Nomination d'un rapporteur

3. 8696 Projet de loi portant transposition de la Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »)

- Présentation du projet de loi
- Nomination d'un rapporteur

4. 8682 Projet de loi portant modification du Code pénal et transposant la directive 2011/93/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil

- Présentation du projet de loi
- Nomination d'un rapporteur

5. Divers

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler remplaçant Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Sven Clement, M. Alex Donnersbach, M. Dan Hardy, Mme Carole Hartmann, M. Georges Mischo remplaçant M. Charles Weiler, M. Laurent Mosar, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission de la Justice

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

M. Pit Bouché, Mme Jeannine Dennewald, Mme Pascale Millim, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

M. Michel Turk, Mme Chloé Quinn, du Bureau de gestion des avoires (BGA)

Mme Fiona Defrang, du groupe parlementaire CSV

Mme Carole Closener, M. Noah Louis, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, Mme Paulette Lenert, M. Charles Weiler, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

\*

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 13 novembre 2025 et du 15 janvier 2026**

Les projets de procès-verbal des réunions du 13 novembre 2025 et du 15 janvier 2026 sont approuvés.

- 2. 8698** **Projet de loi portant modification :**
- 1° du Code pénal ;**
  - 2° du Code de procédure pénale ;**
  - 3° de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;**
  - 4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
  - 5° de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ;**
  - 6° de la loi modifiée du 14 juin 2001 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, faite à Strasbourg, le 8 novembre 1990 ;**
  - 7° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises ;**
  - 8° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 concernant la gestion du domaine public fluvial ;**
  - 9° de la loi du 17 novembre 2017 relative à la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits ;**
  - 10° de la loi du 27 juin 2018 sur la protection des animaux ;**
  - 11° de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;**
  - 12° de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ;**
  - 13° de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs ;**
  - 14° de la loi modifiée du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts ;**
  - 15° de la loi modifiée du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués ;**
  - 16° de la loi du 23 décembre 2022 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation ;**
  - 17° de la loi du 23 août 2023 sur les forêts, en vue de la transposition de la directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs**

**– Nomination d'un rapporteur**

Le Président de la Commission, M. Laurent Mosar (CSV), est nommé rapporteur du projet de loi.

### – Présentation du projet de loi

La Ministre de la Justice, Mme Elisabeth Margue, présente les grandes lignes du projet de loi, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Le projet de loi a pour objet de :

- transposer la directive (UE) 2024/1260 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs. Celle-ci établit des règles minimales concernant le dépistage, l'identification, le gel, la confiscation et la gestion des avoirs d'origine illicite dans le cadre de procédures pénales au sein de l'Union européenne et se situe dans la suite de la directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne ;
- remédier aux défaillances qui entravent l'efficacité du dispositif actuellement en place, notamment la loi modifiée du 22 juin 2022 sur la gestion et le recouvrement des avoirs.

Parmi les modifications envisagées, figurent entre autres :

- l'introduction de la nouvelle forme de confiscation d'une fortune inexplicée à l'article 31, paragraphe 7, du Code de procédure pénale, tout en maintenant l'infraction de l'enrichissement illicite prévue à l'article 324*quater* du Code pénal ;
- le regroupement du Bureau de recouvrement des avoirs (BRA), actuellement rattaché au parquet économique de Luxembourg, et du Bureau de gestion des avoirs (BGA) sous une même enseigne, qui deviendrait le Bureau de gestion et de recouvrement des avoirs (BGRA).

### Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

- En réponse à M. Laurent Mosar (CSV), il est indiqué que :
  - o la directive (UE) 2024/1260 ne contient pas de définition de la notion de « fortune inexplicée », mais donne des exemples non-limitatifs d'éléments factuels qui peuvent être pris en compte par les tribunaux. Les conditions reprises à l'article 31, paragraphe 2, point 7°, sont :
    1. les autres formes de confiscation prévues aux points 1° à 6° ne peuvent être appliquées ;
    2. les biens identifiés proviennent d'un crime ou d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement d'un maximum d'au moins quatre ans ; et
    3. le crime ou le délit peut donner lieu, directement ou indirectement, à un gain économique important.Il est précisé qu'il n'y a pas de renversement de la charge de la preuve et qu' il incombe au Parquet de prouver que les conditions sont réunies. Les éléments, non cumulatifs, pouvant être pris en compte sont repris au point 7°, à savoir :
    - a) le fait que la valeur des biens est substantiellement disproportionnée par rapport aux revenus légaux de la personne concernée ;
    - b) l'absence de source licite plausible des biens ;
    - c) l'existence d'un lien entre la personne concernée et les personnes liées à une organisation criminelle.

- l'article 23 prévoit un régime renforcé de garanties procédurales qui s'appliquent non seulement aux suspects et personnes poursuivies, mais aussi à d'autres personnes concernées (tiers de bonne foi par exemple) par une confiscation d'une fortune inexpliquée.
  - concernant l'articulation entre la confiscation sans condamnation et les règles de prescription, une demande de clarification sera adressée à la Commission européenne.
- En réponse à Mme Sam Tanson (*déi gréng*), il est indiqué que :
- le Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg et la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) ne figurent pas parmi les instances consultées lors de l'élaboration du projet de loi, mais qu'ils ont été sollicités pour rendre des avis dans le cadre de la procédure législative. Les consultations ont principalement inclus les magistrats, mais aussi l'Association des banques et banquiers, Luxembourg (ABBL) sur l'article 2, point 7°, lettre c) du projet de loi, l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) et l'Administration des douanes et accises (ADA).
  - concernant la procédure liée aux confiscations sans condamnations, le projet de loi contient plusieurs dispositions modificatives du Code de procédure pénale (articles 130, paragraphe 1<sup>er</sup>, 182, paragraphe 2, et 217.) qui visent à combler une lacune du fait qu'actuellement aucune disposition ne vise le renvoi d'une affaire dans l'hypothèse où personne n'a été inculpé. En effet, en l'état actuel des choses, la confiscation est toujours couplée à la condamnation d'une personne. Or, les formes de confiscation sans condamnation, visée à l'article 31, paragraphe 2, point 6 nouveau, du Code pénal, et de confiscation d'une fortune inexpliquée, visée au point 7 nouveau, exigent une procédure de renvoi de l'affaire dans l'hypothèse où personne n'a été inculpé. C'est ce qui distingue la confiscation d'une fortune inexpliquée de celle d'un enrichissement illicite (article 324<sup>quater</sup>), cette dernière exigeant une condamnation.
- En réponse à M. Sven Clement (*Piraten*), il est précisé que :
- la directive ne prévoit pas de seuils ou de montants qualifiant les notions d'enrichissement illicite ou de fortune inexpliquée ;
  - en ce qui concerne le rang des saisies, en cas de saisie pénale d'un bien, les sûretés antérieures sont opposables, mais la saisie pénale suspend ou interdit toute procédure civile d'exécution sur le bien en vertu de l'article 66, paragraphe 7, du Code de procédure pénale. Cela implique dans les faits que les sûretés antérieures ne peuvent être purgées qu'une fois l'affaire pénale évacuée. Or pendant la durée de la saisie, les intérêts sur la créance, garantis par la sûreté, continuent à courir et diminuent d'autant la reliquat de la saisie pénale postérieure en rang. Cette situation est à la fois préjudiciable au créancier qui ne peut réaliser sa créance et pour les parties lésées qui voient s'amenuiser leur gage couvert par la saisie pénale. C'est pour cette raison que le projet de loi propose d'aménager la suspension et l'interdiction des voies d'exécution tout en maintenant le principe de l'opposabilité des saisies pénales.
- En réponse à M. Dan Hardy (ADR) concernant l'absence de définition de la notion « fortune inexpliquée », il est précisé que, s'agissant de la transposition d'une directive,

il n'est pas possible de prévoir des conditions ou définitions supplémentaires non prévues par la directive.

- Mme Carole Hartmann (DP) évoque une problématique discutée au sein de la Commission spéciale « Caritas » liée à l'absence, au Luxembourg, de la confiscation « in rem », notamment en présence d'une usurpation d'identité.

Mme Sam Tanson suggère l'organisation d'une entrevue avec les représentants du BGA afin d'échanger sur le fonctionnement et les missions de ce dernier, y compris les nouvelles missions induites par la loi en projet. Cette suggestion est soutenue par M. Laurent Mosar.

Le Président de la Commission, M. Laurent Mosar, propose d'attendre les clarifications sur la prescription et la réception des différents avis des instances consultées avant de reprendre l'instruction du projet de loi.

### **3. 8696 Projet de loi portant transposition de la Directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public »)**

#### **– Nomination d'un rapporteur**

Le Président de la Commission, M. Laurent Mosar, est nommé rapporteur du projet de loi.

#### **– Présentation du projet de loi**

La Ministre de la Justice, Mme Elisabeth Margue, présente les grandes lignes du projet de loi, pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

Le projet de loi a pour objet de transposer la directive (UE) 2024/1069 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 sur la protection des personnes qui participent au débat public contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures abusives (« poursuites stratégiques altérant le débat public ») (ci-après « Directive »), dite « directive anti-SLAPP ».

Ainsi, le projet de loi prévoit des garanties procédurales contre les demandes en justice manifestement infondées ou les procédures judiciaires abusives dans les matières civiles engagées contre des personnes physiques et morales, en raison de leur participation au débat public.

La Directive ne s'applique qu'aux questions de nature civile ou commerciale ayant une incidence transfrontière. Il est proposé d'étendre l'application des garanties procédurales et des mesures correctrices prévues par la Directive également aux litiges ne présentant pas d'incidence transfrontière, c'est-à-dire aux litiges purement nationaux. Pour cette raison, toute référence à l'incidence transfrontière a été omise du projet de loi.

#### Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les points suivants :

- De l'avis de Mme Sam Tanson, le problème majeur du texte réside dans l'exclusion de la matière pénale. L'oratrice annonce le dépôt d'une série de propositions

d'amendements par sa sensibilité politique visant notamment l'inclusion dans le dispositif de la loi des plaintes avec constitution de partie civile et les citations directes. En outre, elle cite l'avis de la Cour supérieure de justice et propose de mieux définir la notion de « demande en justice manifestement infondée » et de préciser qu'elle ne se limite pas aux questions procédurales.

Elle dit approuver l'observation de la Cour supérieure de justice pour ce qui est du montant maximal de l'amende civile. Si la Cour supérieure de justice approuve le principe de l'introduction, elle s'interroge toutefois « *sur l'opportunité d'augmenter considérablement le montant maximum de cette amende civile à 100.000 euros en ce que le montant prévu de 15.000 euros ne semble guère dissuasif à l'égard de personnes physiques ou morales susceptibles d'engager des procédures judiciaires abusives altérant le débat public.* ».

En ce qui concerne le remboursement des frais de représentation, tout en rappelant la jurisprudence partagée, elle propose de prévoir cette mesure de manière plus formelle en notant que l'article 10 se contente d'utiliser le verbe « peut »<sup>1</sup>.

En réponse à cette intervention, Mme la Ministre apporte les précisions suivantes :

- la Directive s'applique aux questions de nature civile ou commerciale. Le projet de loi sous examen peut être vu comme une étape et il pourra être envisagé de traiter la matière pénale de façon générale dans un texte séparé.
  - en ce qui concerne la notion de « demande en justice manifestement infondée », les cas de figure cités dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles sont donnés à titre d'exemple, de façon à ce que la notion ne se limite pas à des questions procédurales.
  - pour ce qui est du montant de l'amende civile, une augmentation est envisageable même si le montant proposé est en phase avec la pratique des pays voisins.
  - le remboursement des frais de représentation est soumis à l'appréciation des tribunaux qui se prononce sur base des pièces fournies.
- M. Laurent Mosar demande de recevoir des éclaircissements sur la façon d'autres Etats membres de traiter les plaintes avec constitution de partie civile et les citations directes.
  - M. Sven Clement approuve la remarque de Mme Sam Tanson sur le remboursement des frais de représentation et souligne les risques liés à une grande marge d'appréciation conférée aux juges.

**4. 8682    Projet de loi portant modification du Code pénal et transposant la directive 2011/93/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie et remplaçant la décision-cadre 2004/68/JAI du Conseil**

Faute de temps, ce point a dû être reporté à une réunion ultérieure.

**5.           Divers**

---

<sup>1</sup> **Art. 10. Allocation des frais**

Le demandeur qui a engagé une procédure judiciaire abusive altérant le débat public peut être condamné à payer les frais et les dépens de l'instance et l'intégralité des frais de représentation en justice du défendeur, à moins que ces frais de représentation ne soient excessifs.

Aucun point divers n'a été abordé.

\*

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**