Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Date de création : 11-02-2025

Projet de loi 7961

Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Date de dépôt : 27-01-2022
Date de l'avis du Conseil d'État : 06-02-2024
Auteur(s) : Madame Sam Tanson, Ministre de la Justice

Le document « 7961_40_Dossier_parlementaire » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
27-01-2022	Déposé	7961/00	4
02-02-2022	Commission de la Justice Procès verbal (19) de la reunion du 2 février 2022 (avec annexe)	19	60
05-05-2022	Avis de la Chambre des Métiers (29.4.2022)	7961/01	97
12-05-2022	Avis de la Chambre de Commerce (4.5.2022)	7961/02	102
07-02-2023	Avis du Conseil d'État (7.2.2023)	7961/03	111
22-03-2023	Commission de la Justice Procès verbal (24) de la reunion du 22 mars 2023	24	124
03-04-2023	Avis de la Commission nationale pour la protection des données (31.3.2023)	7961/04	142
26-04-2023	Commission de la Justice Procès verbal (28) de la reunion du 26 avril 2023	28	159
10-05-2023	Commission de la Justice Procès verbal (32) de la reunion du 10 mai 2023	32	186
17-05-2023	Commission de la Justice Procès verbal (33) de la reunion du 17 mai 2023	33	197
21-06-2023	Commission de la Justice Procès verbal (38) de la reunion du 21 juin 2023	38	209
30-06-2023	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Justice	7961/05	284
12-07-2023	Avis du Conseil de Presse (27.6.2023)	7961/06	325
21-12-2023	Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (15.12.2023)	7961/07	328
24-01-2024	Commission de la Justice Procès verbal (06) de la reunion du 24 janvier 2024	06	349
06-02-2024	Avis complémentaire du Conseil d'État (6.2.2024)	7961/08	353
15-02-2024	Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (13.2.2024)	7961/09	366
14-03-2024	Commission de la Justice Procès verbal (10) de la reunion du 14 mars 2024	10	369
14-03-2024	Commission des Affaires intérieures Procès verbal (08) de la reunion du 14 mars 2024	08	392
28-03-2024	Commission de la Justice Procès verbal (11) de la reunion du 28 mars 2024	11	415
18-04-2024	Commission de la Justice Procès verbal (12) de la reunion du 18 avril 2024	12	429
19-04-2024	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Justice	7961/10	463
22-05-2024	Deuxième avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (16.5.2024)	7961/11	488
27-05-2024	Avis complémentaire du Conseil de Presse - Dépêche du Secrétaire général du Conseil de Presse au Conseiller de Gouvernement du Ministère de la Justice (17.5.2024)	7961/12	493
29-05-2024	Avis complémentaire de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises	7961/13	496

Date	Description	Nom du document	Page
30-05-2024	Avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg (29.5.2024)	7961/14	501
19-06-2024	Avis de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (8.4.2022)	7961/15	506
11-07-2024	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Justice	7961/16	511
11-07-2024	Commission de la Justice Procès verbal (22) de la reunion du 11 juillet 2024	22	532
11-07-2024	Commission des Affaires intérieures Procès verbal (22) de la reunion du 11 juillet 2024	22	652
12-07-2024	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État (12.7.2024)	7961/17	772
06-08-2024	Deuxième avis complémentaire de la Chambre de Commerce (22.7.2024)	7961/18	777
26-11-2024	Troisième avis complémentaire du Conseil d'État (26.11.2024)	7961/19	780
10-12-2024	Quatrième avis complémentaire du Conseil d'État (10.12.2024)	7961/20	785
12-12-2024	Rapport de commission(s) : Commission de la Justice Rapporteur(s) : Monsieur Laurent Mosar	7961/21	788
12-12-2024	Commission de la Justice Procès verbal (35) de la reunion du 12 décembre 2024	35	860
19-12-2024	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°57 Une demande de dispense du second vote a été introduite	Bulletin de vote 14 - Projet de loi N°7961	864
19-12-2024	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°57 Une demande de dispense du second vote a été introduite	Texte voté - Projet de loi N°7961	867
20-12-2024	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (20-12-2024) Evacué par dispense du second vote (20-12-2024)	7961/22	890
	Résumé du dossier	Résumé	892

7961/00

Nº 7961

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

P R O J E T D E L O I

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

(Dépôt: le 27.1.2022)

SOMMAIRE:

		page
1)	Arrêté Grand-Ducal de dépôt (24.1.2022)	1
2)	Texte du projet de loi	2
3)	Exposé des motifs	11
4)	Commentaire des articles	13
5)	Textes coordonnés	24
6)	Fiche financière	51
7)	Fiche d'évaluation d'impact	51

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique. – Notre Ministre de la Justice est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le Projet de loi modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

Palais de Luxembourg, le 24 janvier 2022

La Ministre de la Justice,
Sam TANSON

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1er – Modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

Art. 1er. L'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, est modifié comme suit :

1. A l'alinéa 1, le point 16° est renuméroté en point 17° et un nouveau point 16° est inséré ayant la teneur suivante :

   « 16° les fonds d'investissement alternatifs réservés qui n'ont pas la forme juridique visée par les points 2°, 13° et 14° ; » ;

2. A l'alinéa 3, est ajouté après la fin de la phrase, une seconde phrase ayant la teneur suivante :

   « Les informations inscrites doivent être adéquates, exactes et actuelles. ».

Art. 2. L'article 2, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 2. (1) Le registre de commerce et des sociétés fonctionne sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions, qui à la qualité de responsable du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(2) La gestion du registre de commerce et des sociétés est confiée à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin, qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité.

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier et a également la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité. ».

Art. 3. L'article 3, alinéa 1, de la même loi, est modifié comme suit :

1. Au point 2°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et le cas échéant, le prénom usuel » ;
2. Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;
3. Le point 7° est remplacé comme suit :

   « 7° le cas échéant, les personnes nommées en qualité de gérant et fondé de pouvoir général, leur adresse privée ou professionnelle précise, leurs attributions, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*; »

4. Au point 8°, sont insérés après les termes « la nationalité, », les termes « le sexe, le numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ».

Art. 4. L'article 4, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 4. Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi au Grand-Duché de Luxembourg doit être immatriculée. L'immatriculation de la succursale ne peut être effectuée qu'après l'immatriculation du principal établissement. Celle-ci indique :

1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés du commerçant personne physique ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et l'adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 5. A la suite de l'article 4, de la même loi, est inséré un nouvel article 4*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. 4*bis*. Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi à l'étranger doit être immatriculée. L'immatriculation indique :

1° les nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques du commerçant personne physique, ainsi que son numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés auprès duquel il est immatriculé, si la législation de l'Etat dont il relève prévoit un tel numéro ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et l'adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 6. L'article 6, de la même loi, est modifié comme suit :

1. Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;
2. Le point 6° est remplacé comme suit :

   « 6° dans le cas des sociétés à responsabilité limitée, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun ;

   a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ou

   b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; » ;
3. Le point 6*bis*° est remplacé comme suit :

   « 6*bis*° dans le cas des sociétés à responsabilité limitée simplifiées, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ainsi que le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ; » ;
4. Le point 7° est remplacé comme suit :

   « 7° dans le cas des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple, les associés solidaires et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

   a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ou

   b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° » ;

5. Le point 8° est remplacé comme suit :

« 8° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour la société en leur qualité de mandataires légaux, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et l'organe social auquel elles appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°; » ;

6. Le point 9° est remplacé comme suit :

« 9° le commissaire ou le réviseur d'entreprises agréé, son adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;» ;

7. Le point 11° est remplacé comme suit :

« 11° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; ».

Art. 7. L'article 6*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1. Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° les associés commandités et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; » ;

2. Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3. Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, le régime de signature, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 8. L'article 7, de la même loi, est modifié comme suit :

1. Le point 3° est remplacé comme suit :

« 3° les membres du groupement et l'adresse privée ou professionnelle précise de chacun, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

2. Au point 5°, sont ajoutés après les termes « siège social du groupement », les termes « et l'adresse électronique si une telle adresse existe » ;

3. Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour le groupement, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°; » ;

4. Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° pour les groupements résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou ceux ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; ».

Art. 9. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :

1. Au point 3°, les termes « la date de constitution de la société et » sont insérés au début de ce point ;
2. Le point 4° est remplacé comme suit :

   « 4° les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;
3. Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;
4. Le point 6° est remplacé comme suit :

   « 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, la nature et l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;
5. Le point 7° est remplacé comme suit :

   « 7° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3°. ».

Art. 10. L'article 9, de la même loi, est modifié comme suit :

1. Au point 3°, les termes « la date de constitution et » sont insérés au début de ce point ;
2. Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;
3. Le point 5° est remplacé comme suit :

   « 5° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour l'association, la fondation ou la mutuelle ou les membres de l'organe de gestion pour les établissements publics, leur adresse privée ou professionnelle précise, leur fonction et le cas échéant l'organe auquel ils appartiennent, la nature et de l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 11. L'article 10, point 3°, de la même loi, est remplacé comme suit :

« 3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; ».

Art. 12. A la suite de l'article 10, de la même loi, est inséré un nouvel article 10*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. 10*bis*. Tout fonds d'investissement alternatif réservé visé à l'article 1er alinéa 1, point 16° est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique :

1° le nom du fonds;

2° la date de la constitution du fonds;

3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3°. ».

Art. 13. L'article 11, de la même loi, est modifié comme suit :

1. Le point 1° est remplacé comme suit :

   « 1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés de la société commerciale, du groupement d'intérêt économique, du groupement européen d'intérêt économique ou de la société civile ; » ;
2. Au point 2°, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale du principal établissement » sont supprimés ;
3. Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

4. Le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

5. A la suite du point 5° est inséré un nouveau point 6° ayant la teneur suivante :

« 6° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 14. L'article 11*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1. A l'alinéa 1, point 1°, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;
2. Le point 2°, du même alinéa est remplacé comme suit :

« 2° le numéro d'immatriculation au registre de commerce de la personne morale de droit étranger, si la législation de l'Etat dont elle relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre; » ;

3. Au point 3°, du même alinéa, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale de l'entité » sont supprimés ;
4. Au point 4°, du même alinéa, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;
5. Le point 6°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 6° les personnes qui ont le pouvoir d'engager la personne morale de droit étranger à l'égard des tiers en tant qu'organe de celle-ci légalement prévu ou membres de tel organe, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs,

a) s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, ou

b) s'il s'agit de personnes morales, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; » ;

6. Le point 7°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 7° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

7. Au point 8°, du même alinéa, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;
8. A la suite du point 8°, du même alinéa, est inséré un point 9°, ayant la teneur suivante :

« 9° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 15. A la suite de l'article 11*bis*, de la même loi, sont insérés les nouveaux articles 11*ter* et 11*quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 11*ter*. Au moment de l'inscription d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, liquidateurs, gestionnaires de fonds, domiciliataires, dépositaires, représentants permanents, au titre de la présente loi, les informations d'identification suivantes sont à communiquer:

1° s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalités, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques,

2° s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation,

3° s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre.

Art. 11*quater*. Lors de l'immatriculation d'un fonds d'investissement alternatif réservé, sont à inscrire la dénomination et l'adresse précise du siège de son gestionnaire, tel que prescrit par l'article 4 de la loi du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3°. ».

Art. 16. L'article 12, de la même loi, est modifié comme suit :

1. A l'alinéa 1, les termes « et verse une copie de l'autorisation d'établissement » sont supprimés ;
2. L'alinéa 2 est supprimé.

Art. 17. L'article 12*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1. L'alinéa 1 est supprimé ;
2. Au deuxième alinéa, la 1ère partie de la phrase libellée « Les personnes physiques ne disposant pas d'un numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » est remplacée par les termes « Les personnes physiques, dont le numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est à communiquer en vertu de la présente loi et pour lesquelles un tel numéro n'existe pas ».

Art. 18. À la suite de l'article 12*ter*, de la même loi, est inséré un nouvel article 12*quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 12*quater*. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut assister le Service central de la statistique et des études économiques dans sa mission de collecte obligatoire des renseignements statistiques, résultant de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques, auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans le cadre du paragraphe (1), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut demander la communication des renseignements statistiques, lors des immatriculations ou inscriptions prescrites à l'article 1er de la présente loi, pour le compte du Service central de la statistique et des études économiques.

(3) Les renseignements statistiques collectés en application des paragraphes (1) et (2) sont transmis au Service central de la statistique et des études économiques et ne sont pas conservés par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. ».

Art. 19. A l'article 13, alinéa 1, de la même loi, le terme « inscrire » est remplacé par les termes « déposer aux fins d'inscription ». Au point 15), la référence à l'article « 42 » est remplacée par la référence à l'article « 430-6 ».

Art. 20. L'article 14, de la même loi, est modifié comme suit :

1. A l'alinéa 1, lettre b), les termes « des mandataires désignés par décision judiciaire, auquel cas la demande d'inscription doit être accompagnée de la décision judiciaire en question, ou » sont supprimés ;
2. L'alinéa 3 est remplacé comme suit :

   « Les inscriptions des décisions prévues à l'article 13 sous 13) comprennent les informations d'identification du liquidateur prescrites à l'article 11*ter*, son adresse privée ou professionnelle, ainsi que la date à laquelle la liquidation a été décidée ;

   dans le cas où il s'agit de personnes morales, les informations d'identification du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, prescrites à l'article 11*ter* 1°, ainsi que son adresse professionnelle ou privée précise. » ;
3. Les alinéas 4 et 5 sont remplacés comme suit :

   « Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14) relatives à la démission comprennent les informations d'identification de la personne démissionnaire prescrites à l'article 11ter, ainsi que sa fonction.

   Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14) relative à la dénonciation de siège comprennent l'adresse précise du siège dénoncé, ainsi que les informations d'identification du domiciliataire, prescrites à l'article 11*ter*. » ;

4. L'alinéa 6 est remplacé comme suit :

« Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 15) comprennent les informations d'identification du dépositaire prescrites à l'article 11*ter* 1° et 2°, ainsi que son adresse privée ou professionnelle. ».

Art. 21. À l'article 15 de la même loi, est ajouté un nouvel alinéa, ayant la teneur suivante :

« Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés met d'office à jour les informations inscrites concernant les personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. ».

Art. 22. A la suite de l'article 15, de la même loi, est ajouté un nouvel article 15-1 ayant la teneur suivante :

« Art. 15-1. (1) La banque de données du registre de commerce et des sociétés est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre de commerce et des sociétés et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions. ».

Art. 23. A la suite de l'article 19-4, de la même loi, est inséré un nouvel article 19-5 comme suit :

« Art. 19-5. (1) Le Recueil électronique des sociétés et associations fonctionne sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions, qui à la qualité de responsable du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(2) La gestion du Recueil électronique des sociétés et associations est confiée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du recueil et a également la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. ».

Art. 24. A la suite du nouvel 19-5, de la même loi, est inséré un nouveau chapitre V*ter*, libellé *comme* suit :

« Chapitre V*ter*. – Mesures et sanctions administratives permettant le maintien à jour du registre de commerce et des sociétés »

Ce nouveau chapitre est composé d'un nouvel article 19-6, ayant la teneur suivante :

« Art. 19-6. (1) Pour s'assurer de la tenue à jour du registre de commerce et des sociétés, lorsque le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés constate l'existence de données erronées ou périmées, le défaut d'inscription d'une donnée requise par la loi, ou l'absence de dépôt d'un acte ou document requis par la loi, endéans les délais prescrits par la loi, il adresse par courrier recommandé à la personne ou entité concernée une demande de mise à jour de son dossier.

(2) Lorsque la personne ou entité concernée par la demande de mise à jour n'a pas régularisé son dossier endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet le fait que le dossier de la personne ou entité concernée n'est pas à jour ou présente des manquements aux dispositions légales applicables, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

c) prononcer une amende administrative d'un montant de 3500 euros, à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour. Le montant de l'amende est de 250 euros, lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation ;

d) radier d'office le dossier de la personne ou entité concernée, sans que cela emporte dissolution, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour.

(3) En notifiant sa décision prononçant une amende administrative par lettre recommandée, le gestionnaire la rend exécutoire. L'amende doit être acquittée endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes et entités auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre l'amende administrative peut être introduit par l'entité concernée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(4) Le dépôt ou l'inscription de l'information, acte, extrait d'acte ou document manquants, effectués postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) et permettant la régularisation du dossier de la personne ou entité concernée entrainent :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe (2) lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de dépôt, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(5) En cas de manquements graves aux dispositions légales applicables et en l'absence de régularisation par la personne ou entité concernée, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés la dénonce au parquet. ».

Art. 25. L'article 21, paragraphe 5, de la même loi est supprimé.

Art. 26. A l'article 23, alinéa 2, de la même loi, les termes « des articles » sont remplacés par les termes « de l'article » et les termes « et 22-4 » sont supprimés.

Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Art. 27. A l'article 1er, point 4°, de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, sont insérés après les termes « points 2° à », les termes « 5° et 6° à » et le chiffre « 16 » est remplacé par le chiffre « 17 ».

Art. 28. A l'article 6, paragraphe 1, de la même loi, sont insérés après les termes « du gestionnaire », les termes « ou de sa plateforme électronique, ».

Art. 29. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :

1. Au paragraphe 1, sont insérés après les termes « sont tenus », les termes « , dans l'exercice de leurs missions, de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs et » ;
2. Le paragraphe 3 est supprimé.

Art. 30. L'article 9 est modifié comme suit :

(1) Pour s'assurer de la tenue à jour du Registre des bénéficiaires effectifs, lorsque le gestionnaire constate d'office ou dans le cadre de l'article 8 l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, endéans le délai prescrit par la loi, il adresse par courrier recommandé à l'entité immatriculée une demande de vérification.

(2) Lorsque l'entité immatriculée n'a pas répondu à la demande de vérification ou le cas échéant n'a pas régularisé ses inscriptions au Registre des bénéficiaires effectifs, endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet le fait qu'une procédure de vérification est en cours de traitement, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

c) prononcer une amende administrative d'un montant de 3500 euros, à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification. Le montant de l'amende est de 250 euros, lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation ;

d) radier d'office le dossier de l'entité immatriculée, sans que cela emporte dissolution, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification.

(3) En notifiant sa décision prononçant une amende administrative par lettre recommandée, le gestionnaire la rend exécutoire. L'amende doit être acquittée endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes immatriculées auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre l'amende administrative peut être introduit par l'entité immatriculée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(4) La mise à jour de l'information au Registre des bénéficiaires effectifs, effectuée postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) entraine :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe (2) lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de déclaration, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(5) En cas de manquements graves aux dispositions légales applicables et en l'absence de régularisation par l'entité immatriculée, le gestionnaire la dénonce au parquet. ».

Art. 31. A l'article 13, paragraphe 2, 1ère phrase, de la même loi, les termes « moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés » sont supprimés. La deuxième phrase du même paragraphe est également supprimée.

Art. 32. A la suite de l'article 16, de la même loi, sont insérés deux nouveaux articles 16-1 et 16-2 ayant la teneur suivante :

« Art. 16-1. (1) Le gestionnaire prend les mesures nécessaires pour assurer l'interconnexion du Registre des bénéficiaires effectifs avec les registres visés à l'article 30, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849 institués par les autres États membres par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne instituée par l'article 22, paragraphe 1 er, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés, dénommée ci-après « directive (UE) 2017/1132 », conformément aux spécifications techniques et aux procédures visées à l'article 30, paragraphe 10, alinéa 1 er, de la directive (UE) 2015/849.

(2) Les informations visées à l'article 3 inscrites dans le Registre des bénéficiaires effectifs sont disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres institué par l'article 22, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/1132 conformément aux modalités d'accès prévues par la présente loi et les mesures prises pour son exécution.

Art. 16-2. (1) Les fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre des bénéficiaires effectifs et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions.

(3) Le gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. ».

Art. 33. A l'article 20, paragraphe 1, de la même loi, est ajouté après le terme « omet » le terme « sciemment ».

Chapitre 3 – Entrée en vigueur

Art. 34. La présente loi entre en vigueur le premier jour du [x]e mois qui suit sa publication au Journal officiel.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi vise à modifier les dispositions légales applicables au registre de commerce et des sociétés (ci-après « RCS ») et au Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « RBE »). Il a paru en effet opportun de reprendre ces modifications au sein d'un même projet, alors que le contenu de certaines dispositions proposées pour le RCS est également suggéré pour le RBE.

S'agissant en premier lieu de la législation applicable au RCS, ce projet a pour objet d'adapter la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises à la pratique et à l'actualiser, en reformulant certaines de ses dispositions.

Au-delà de l'adaptation du texte, le projet a aussi vocation à renforcer la qualité des informations inscrites au RCS et à doter son gestionnaire de nouveaux moyens, afin que soit mise en œuvre une politique efficace de suivi des personnes et entités immatriculées et s'assurer de leur mise en conformité par rapport à leurs obligations d'inscription et de dépôt au RCS.

Force est de constater que si l'informatisation du RCS a été un succès, en ce qu'elle a permis de réduire significativement les délais d'émission des extraits et de simplifier les démarches et la consultation du registre, la tenue à jour du RCS reste encore à améliorer. En effet, le registre n'est pas encore complètement à la hauteur de ce que l'on peut attendre, notamment en ce qui concerne les moyens juridiques disponibles pour mieux garantir l'actualisation du contenu de la banque de données. Ainsi, si historiquement les registres du commerce avaient largement vocation à collecter des informations et documents sur les entreprises, l'évolution du marché et des normes internationales leur impose de revêtir un rôle plus proactif dans l'environnement commercial de leur pays, en garantissant des données exactes, complètes et utiles. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit du registre national d'une place financière d'ampleur internationale telle que le Luxembourg. En outre et eu égard à l'évaluation et à l'atténuation des risques au plan national, il est primordial pour l'Etat de pouvoir exploiter des banques de données fiables et actuelles, alors que tant le RCS que le RBE apparaissent comme des outils incontournables, ces derniers étant les principales sources d'informations sur les personnes morales du pays.

En l'état actuel des textes, la responsabilité de maintenir à jour les informations inscrites au RCS pèse sur les personnes et entités immatriculées, qui se doivent de communiquer au gestionnaire du RCS, endéans le mois de leur survenance, toutes les modifications des informations, dont l'inscription au RCS est requise par la loi. En parallèle, ledit gestionnaire dispose quant à lui de de moyen légaux insuffisamment gradués pour s'assurer de l'actualisation de la banque de données. Il est donc impératif de faire évoluer rapidement le RCS sur ce point, afin qu'il réponde pleinement à l'évolution des besoins et aux normes internationales. Pour ce faire, le gestionnaire doit en amont, améliorer l'accompagnement

des entités immatriculées, en leur rappelant efficacement leurs obligations légales de dépôt et en aval, prendre des mesures administratives incitatives, voire contraignantes, pour celles ne s'y conformant pas.

Il ne s'agit pas là d'élever le gestionnaire du RCS au rang de régulateur, mais de lui permettre d'effectuer un suivi plus actif de l'état des dossiers tenus au RCS et d'amener les entités immatriculées à se conformer aux dispositions de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. L'objectif est finalement que le gestionnaire puisse remplir de manière optimale son rôle d'autorité centralisatrice des informations essentielles visant les entités immatriculées.

L'amélioration de la qualité de l'information inscrite au RCS passe par plusieurs leviers.

D'abord, il est nécessaire d'exécuter un contrôle de l'information à inscrire ou inscrite dans la banque de données du RCS, par rapport à d'autres registres nationaux « sources », qui disposent également de l'information, afin de s'assurer de la cohérence de cette dernière. Il est en effet peu concevable, qu'une information relative à l'adresse du siège social d'une entreprise luxembourgeoise inscrite au RCS, ne soit pas conforme à celle figurant dans le registre national des localités et des rues par exemple. De même, si l'information dans le registre « source » est ultérieurement modifiée, cette modification doit pouvoir être automatiquement répercutée au RCS, sans autre démarche administrative.

Un autre levier consiste ensuite à ce que le gestionnaire du RCS suive de manière continue l'information inscrite dans la banque de données du RCS, pour s'assurer que des données périmées n'y figurent plus et qu'elles soient remplacées par des données actualisées dans les meilleurs délais. Pour ce faire, des contrôles sur la banque de données doivent être mis en place, afin d'avertir rapidement les personnes et entités immatriculées sur l'état de leur dossier et les inciter activement à garder leurs données à jour. Dans ce contexte, le gestionnaire du RCS doit mieux accompagner et sensibiliser les entités immatriculées en leur rappelant de manière régulière leurs obligations. Ces contrôles vont également servir à relancer efficacement les personnes et entités immatriculées qui n'auraient pas effectué un dépôt obligatoire ou renouvelé une inscription. En effet et à l'heure du renforcement des dispositifs de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il est primordial d'agir lorsqu'une société anonyme n'a pas déposé ses comptes annuels ou n'a pas mis à jour la durée de mandat de ses mandataires par exemple.

Afin d'assurer une efficacité à ce suivi et dans l'hypothèse où la personne ou l'entité immatriculée ne répondrait pas aux sollicitations du gestionnaire, ce dernier doit avoir à sa disposition un panel de mesures administratives, afin d'amener cette dernière à mettre à jour son dossier ou ses inscriptions, avec comme ultime mesure, pour les cas les plus graves ou les personnes ou entités réfractaires, leur dénonciation au parquet.

S'agissant en second lieu du RBE, les modifications proposées vont dans le même sens que celles prévues pour le RCS. Une partie de ces modifications sont de nature technique et visent globalement l'accès à la banque de données du RBE, alors que l'autre envisage le suivi et le maintien à jour de la banque de données, se concluant par le déploiement de mesures et sanctions administratives si l'entité immatriculée reste en défaut de se conformer à ses obligations vis-à-vis du RBE.

Alors que le RBE dispose d'une banque de données qui lui est propre, indépendante de celle du RCS, empêchant toute passerelle entre les deux registres, la pratique a rapidement montré combien il était nécessaire que ces banques de données fassent l'objet d'une interconnexion, qu'il s'agisse des inscriptions à effectuer au RBE, de la mise en place de contrôle automatique afin de s'assurer de l'actualisation des données, eu égard notamment à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ou de la consultation des informations inscrites dans ces registres. Ainsi, la démarche administrative de déclaration au RBE pourrait être simplifiée dans l'hypothèse où les dirigeants principaux seraient à inscrire au RBE et où il pourrait être alors proposé au déclarant de reprendre dans le RBE les mandataires légaux inscrits au RCS. Ceci faciliterait grandement les démarches des associations sans but lucratif par exemple. De même, pour les sociétés ayant inscrit des associés personnes physiques au RCS, il serait possible de leur proposer de reprendre ces personnes ou certaine(s) d'entre elle(s) dans le RBE, lors de leur démarche de déclaration.

Le RBE étant un des outils de la lutte contre le blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, il est aussi impératif de faciliter son accès aux autorités nationales, qui sont reprises de manière exhaustive dans la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs, afin qu'elles puissent efficacement l'exploiter.

En outre, la loi a été adaptée aux nouvelles technologies permettant d'optimiser le flux d'information entre le gestionnaire du RBE et ses usagers, en proposant un nouveau canal sécurisé d'échange, par le biais d'une plateforme électronique mise à disposition par le Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE). Cette nouvelle plateforme ouvre la voie aux communications électroniques de masse, de « *machine à machine* », sans intervention humaine et est conçue pour la mise en place de services informatiques délivrant des volumes importants d'informations, mieux adaptée aux flux d'échanges avec les grands donneurs d'ordre du gestionnaire que son site internet actuel. Il s'agit ici d'ouvrir cette nouvelle technologie, d'ores et déjà disponible pour accéder au RCS, au RBE.

Enfin, et comme pour le RCS, il est proposé d'offrir au gestionnaire du RBE le même panel de mesure incitatives, voire coercitives afin que ce dernier dispose de leviers nécessaires et utiles pour amener les entités immatriculées à effectuer leur déclaration au RBE et à tenir à jour les informations relatives à leurs bénéficiaires effectifs.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre 1er

Article 1er

Modification de l'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises (ci-après « la loi modifiée du 19 décembre 2002 »)

La modification proposée instaure expressément l'obligation d'immatriculer les fonds d'investissement alternatifs réservés (FIAR), qui n'ont ni la forme juridique de fonds commun de placement, ni celle d'une société dont l'immatriculation est d'ores et déjà prescrite par la loi modifiée du 19 décembre 2002. En pratique, il s'agit d'une catégorie largement résiduelle de FIAR, pour laquelle le législateur avait omis de prescrire spécifiquement l'immatriculation au RCS dans la loi du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés. Ces fonds sont actuellement repris sous la section « L » du RCS, sur base de l'article 11 du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. La présente disposition tend finalement à corriger un oubli du législateur, en réintégrant au niveau de la loi l'obligation d'immatriculation de cette catégorie de FIAR.

La dernière modification apportée à l'article 1er tend à préciser la qualité et la nature de l'information à communiquer au RCS. Ainsi a été reprise la formulation consacrée en la matière, au niveau des législations nationales et internationales applicables à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Article 2

Modification de l'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

Cet article est reformulé pour plus de clarté et afin d'intégrer dans la loi les concepts de « responsable » et de « sous-traitant », tels qu'ils ressortent du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Article 3

Modification de l'article 3 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

L'ajout proposé au point 2° tend à adapter le texte à la pratique et n'appelle pas de commentaire particulier.

L'ajout proposé au point 4°, qui consiste à communiquer une adresse électronique si elle existe, est inséré de manière générale, dans les différents articles ayant trait aux données à communiquer lors de l'immatriculation d'une personne ou entité au RCS. Cette adresse pourrait en effet être utilisée par le gestionnaire pour lui permettre d'adresser efficacement des rappels aux personnes et entités immatri-

culées, dans le cadre de la politique de maintien à jour du RCS et de l'amélioration de l'accompagnement de ces dernières dans leurs démarches. En l'espèce, l'objectif de cette nouvelle inscription est de pouvoir contacter plus facilement le commerçant par la voie électronique, en plus ou à la place de la voie papier.

La modification apportée au point 7° est une reformulation de la disposition existante, qui concerne l'hypothèse rare en pratique, où le commerçant personne physique a nommé un gérant ou un fondé de pouvoir. Il est proposé, de manière générale, de standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS, lors de l'inscription de personnes ou entités, en leur qualité d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, et plus généralement à quelque titre que ce soit, en renvoyant à une disposition spécifique pour le détail, en l'occurrence au nouvel article 11*ter*. En effet, il ressort des dispositions actuelles que lorsqu'est inscrite une personne ou entité au sein d'un dossier tenu au RCS, les informations relatives à son identification sont toujours les mêmes et dépendent finalement du fait que la personne en question soit une personne physique, une personne morale ou entité d'ores et déjà immatriculée au RCS, ou une personne morale ou entité non immatriculée au RCS. Il a semblé opportun de reprendre le détail des informations à communiquer dans un article unique auquel il est fait un renvoi, afin de faciliter la lecture du texte et éviter les redondances.

La modification apportée au point 8° résulte de la reprise de l'information prescrite à l'actuel l'alinéa 1er de l'article 12*bis*, relatif au numéro d'identifiant national personne physique, alors que le présent projet de loi supprime cet alinéa. Pour le surplus, il est renvoyé au commentaire de l'article 17.

L'ajout du genre du commerçant permettra quant à lui de connaitre la proportion d'hommes et de femmes inscrits au RCS en cette qualité et consistera en un indicateur permettant de mesurer les écarts entre les sexes. Notons qu'il est proposé d'intégrer de manière générale cette donnée aux données d'indentification requises pour toutes les personnes physiques inscrites au RCS. Sur ce point, il est renvoyé aux commentaires de l'article 15 qui insère un nouvel article 11*ter*.

Articles 4 et 5

Modification de l'article 4 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 et insertion d'un nouvel article 4bis

Ces articles concernent les informations à communiquer lors de l'immatriculation d'une succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique luxembourgeois ou étranger. Alors que l'article 4, dans sa formulation d'origine, englobe la situation des commerçants personnes physiques luxembourgeois et étrangers ouvrant une succursale au Luxembourg, il a paru opportun de prévoir deux dispositions légales spécifiques, les informations à inscrire n'étant pas complètement identiques.

L'article 4, dans sa nouvelle mouture, vise les succursales des commerçants personnes physiques établis au Grand-Duché de Luxembourg, qui devront dorénavant être immatriculées au RCS. En effet, il apparait que la simple inscription de ces succursales dans le dossier du commerçant personne physique luxembourgeois est insuffisante pour les identifier clairement. Ainsi, toutes les succursales feront l'objet d'une immatriculation au RCS, ce qui permettra de leur attribuer un dossier et un numéro d'immatriculation propre. L'impact de cette modification est purement administrative et pèse sur le seul gestionnaire du RCS, les commerçants devant d'ores et déjà effectuer des démarches au RCS pour leurs succursales.

Le nouvel article 4*bis* dresse quant à lui, la liste des informations à communiquer lors de l'immatriculation des succursales de commerçants personnes physiques établis à l'étranger.

Article 6

Modification de l'article 6 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

L'ajout proposé au point 3° consiste à communiquer une adresse électronique si elle existe, afin que la société puisse être également contactée par la voie électronique. Comme indiqué dans le commentaire de l'article 3, cette adresse pourrait en effet être utilisée par le gestionnaire pour lui permettre d'adresser des rappels aux entreprises, lorsqu'une information inscrite au RCS est bientôt à renouveler, à l'approche de l'arrivée du terme d'un mandat inscrit par exemple. Ceci participera au maintien à jour du RCS et à l'amélioration de l'accompagnement des entités et personnes immatriculées dans leurs démarches.

Les points 6°, 6*bis*°, 7°, 8°, 9° et 11° ont été reformulés pour standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS, lors de l'inscription d'une personne ou entité, à quelque titre que ce soit, au sein du dossier d'une société commerciale.

S'agissant plus particulièrement des points 6° et 7° visant respectivement les associés des sociétés à responsabilité limitée et ceux des sociétés en nom collectif et en commandite simple, la modification envisagée permet dorénavant l'inscription d'entités sans personnalité juridique propre, en cette qualité. Il ressort en effet de la pratique, que des entités sans personnalité juridique (société en commandite spéciale, succursale de société de relevant du droit d'un autre état, fonds commun de placement par exemple) apparaissent comme associés de telles structures. Il semble donc utile d'adapter le texte à la pratique, afin de permettre leur inscription de manière claire.

Au point 9°, le texte initial a également été corrigé afin de remplacer le terme « commissaire aux comptes », par le terme consacré par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, à savoir « commissaire ».

Article 7

Modification de l'article 6bis de la loi modifiée du 19 décembre 2002

Les modifications apportées à cet article, visant les sociétés en commandite spéciales, sont de même nature que celles proposées aux points 3°, 6°, 8° de l'article précédent.

Article 8

Modification de l'article 7 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

Les points 3°, 6° et 7° ont été reformulés pour standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS, lors de l'inscription d'une personne, à quelque titre que ce soit, au sein du dossier d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique, comme cela a été proposé pour les sociétés commerciales.

L'ajout au point 5° permet l'inscription d'une adresse électronique dudit groupement, si elle existe, afin que ce dernier puisse également être contacté par la voie électronique.

Article 9

Modification de l'article 8 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

Les modifications apportées à cet article, visant les sociétés civiles, sont de même nature que celles proposées à l'article précédent.

Au point 3°, le texte a également été adapté à la pratique et vient corriger un oubli du législateur en inscrivant dans la loi l'obligation d'inscription de la date de constitution de la société civile.

Article 10

Modification de l'article 9 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

Les modifications apportées à cet article, visant les associations sans but lucratif, fondations, associations agricoles, associations d'épargne-pension, mutuelles et établissements publics, sont de même nature que celles proposées à l'article précédent.

Article 11 et 12

Modification de l'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 et insertion d'un nouvel article 10bis

Les modifications apportées à l'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 visent à permettre l'inscription d'une adresse électronique, si la société de gestion du fonds commun de placement en dispose d'une et à standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS concernant cette dernière.

L'insertion du nouvel article 10*bis* dresse la liste des informations à inscrire au RCS, lors de l'immatriculation d'un fonds d'investissement alternatifs réservés (FIAR), dont l'obligation d'immatriculation découle du nouveau point 16° de l'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002. Pour mémoire, cet article vise les FIAR qui ne revêtent ni la forme juridique d'un fonds commun de placement, ni celle d'une société ou entité ayant d'ores et déjà l'obligation de s'immatriculer au RCS et qui sont actuellement repris sous la section « L » du RCS, sur base de l'article 11 du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002.

Article 13

Modification de l'article 11 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

Les modifications apportées aux points 1°, 2° et 6° tendent à adapter le texte existant à la pratique.

Les points 3° et 5° visent à permette l'inscription d'une adresse électronique, si la succursale en dispose d'une et à standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS concernant les personnes à inscrire au sein du dossier de la succursale.

Article 14

Modification des articles 11bis de la loi modifiée du 19 décembre 2002

Cet article concerne les succursales ouvertes au Grand-Duché de Luxembourg par des sociétés commerciales, groupements d'intérêt économique, groupements européens d'intérêt économique ou sociétés civiles relevant du droit d'un autre Etat.

Les points 1° et 8° corrigent la terminologie employée.

Les points 2°, 3°et 9° visent à adapter le texte à la pratique.

Les modifications apportées aux points 4°, 6° et 7° visent à permettre l'inscription d'une adresse électronique, si la succursale en dispose d'une et à standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS, lors de l'inscription d'une personne, à quelque titre que ce soit, au sein du dossier de cette dernière.

Il convient de noter toutefois que concernant le point 6°, relatif aux mandataires de la personne morale de droit étranger à inscrire au RCS, aucun numéro d'identifiant national luxembourgeois ne sera inscrit au RCS ou créé pour ces mandataires. Ceci s'explique par le fait que, dans le cadre de Directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés, les informations relatives à la nomination des mandataires de la personne morale de droit étranger seront directement transmises et inscrites au RCS, par le registre auprès duquel la société mère est immatriculée, par le biais du système d'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés, établi conformément à l'article 22, paragraphe 2 de la Directive (UE) 2017/1132 précitée. Ainsi, la succursale n'aura pas à faire de démarche d'inscription particulière auprès du RCS dans ce cas de figure. Dès lors, si le mandataire de la personne morale de droit étranger est une personne physique, son éventuel numéro d'identification national luxembourgeois ou les pièces justificatives requises pour la création de ce numéro dans le registre national des personnes physiques luxembourgeois, ne seront pas communiqués avec l'information relative à la nomination ou à la fin de mandat de la personne, par le biais du système d'interconnexion, cette information n'étant pas nécessairement collectée par le registre étranger. Dès lors et pour éviter que la succursale ne doive effectuer une démarche additionnelle, à la seule fin de permettre l'inscription ou la création d'un tel numéro à cette personne physique étrangère et eu égard finalement au peu de lien entre cette personne et le Grand-Duché, il a paru opportun de ne pas imposer la communication du numéro d'identification national pour ces mandataires personnes physiques.

Article 15

Insertion des articles 11ter et 11quater dans la loi modifiée du 19 décembre 2002

Le nouvel article 11*ter* centralise les informations signalétiques à communiquer lors de l'inscription au RCS d'une personne au sein d'un dossier d'une personne ou entité immatriculées, à quelque titre que ce soit. Le contenu de cet article reprend les informations qui figuraient initialement, de manière redondante, au niveau des différents articles concernés de la loi modifiée du 19 décembre 2002, alourdissant la lecture de ces textes, et celles prescrites à l'alinéa 1er de l'article 12*bis*, relatif au numéro d'identifiant national personne physique. Ce nouvel article regroupe les différentes informations à fournir, suivant que la personne à inscrire est une personne physique, une personne morale immatriculée au RCS ou une personne morale, non immatriculée au RCS. Des informations complémentaires à inscrire au RCS concernant les personnes physiques, à savoir leur pays de résidence, leur nationalité et leur sexe, ont été ajoutées. Les deux premiers ajouts permettent d'assurer une cohérence entre les informations à collecter ayant trait à l'identification des personnes physiques dans le RCS et le registre des bénéficiaires effectifs. La compilation de ces données permettra d'établir en outre des statistiques et de répondre aux besoins nationaux dans le contexte de l'évaluation des risques et de l'élaboration

de rapports aux instances supranationales. Le dernier ajout permettra quant à lui de connaitre la proportion d'hommes et de femmes inscrits au RCS et consistera en un indicateur permettant de mesurer les écarts entre les sexes. A noter enfin que lorsqu'une entité sans personnalité juridique est à inscrire au sein d'un dossier en qualité d'associé, eu égard à l'adaptation proposée aux articles 6 et 6bis de la loi modifiée du 19 décembre 2002, les informations d'identification, qui sont requises pour les personnes morales, sont à communiquer la concernant.

Le nouvel article 11*quater* prescrit une nouvelle inscription visant l'ensemble des fonds d'investissement alternatifs réservés, qui consiste à communiquer au RCS les informations relatives au gestionnaire de ces derniers. Il ressort en effet de la pratique que cette information n'est pas inscrite au RCS, alors qu'il s'agit d'une donnée importante et utile tant pour le public que pour les autorités de contrôle.

Article 16

Modification de l'article 12 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

L'article 12 est adapté en fonction de la pratique.

S'agissant des autorisations d'établissement, le gestionnaire du RCS ne vérifie pas le contenu de l'autorisation en elle-même, qui par ailleurs est libellé de manière très succincte. En outre, ces autorisations étant délivrées antérieurement à l'attribution d'un numéro d'immatriculation, les copies transmises au RCS ne sont pas classées dans les dossiers des personnes concernées. Il n'y a donc pas de réel intérêt à ce que cette copie de l'autorisation soit transmise par le ministère compétant au gestionnaire. La pratique résultant de l'immatriculation des sociétés à responsabilité limitée simplifiées a montré en revanche qu'un échange électronique entre le RCS et le ministère de l'Economie, en ce qui concerne le numéro de l'autorisation, est plus efficace et permet de vérifier que le numéro d'autorisation à inscrire au RCS correspond bien à celui délivré par ledit ministère. La communication de la copie de l'autorisation est donc supprimée et sera remplacée par un échange électronique, qui reste encore à développer, entre le gestionnaire et le ministère en charge de l'attribution des autorisations, pour l'ensemble des personnes immatriculées concernées. Les copies sous format papier qui ont été communiquées par le passé par le ministère compétant seront détruites.

Ensuite et s'agissant de la communication du numéro de TVA par l'Administration de l'enregistrement et des domaines, il ressort que ce numéro n'a jamais été transmis au RCS. Afin d'aligner le texte à la pratique, il est proposé de supprimer purement et simplement cette communication.

Article 17

Modification de l'article 12bis de la loi modifiée du 19 décembre 2002

Le 1er alinéa de l'article 12*bis* est supprimé car son contenu est repris dans le nouvel article 11*ter*, en ce qui concerne les informations à communiquer pour toute personne physique à inscrire au RCS dans le dossier d'une personne ou entité immatriculée et aux articles 3 et 4*bis* ayant trait aux commerçants personnes physiques et aux succursales luxembourgeoises de commerçant personne physique de droit étranger.

Le deuxième alinéa fait l'objet d'une simple reformulation.

Article 18

Insertion du nouvel article 12quater dans la loi modifiée du 19 décembre 2002

Cet article permet au gestionnaire du RCS de collecter, pour le compte et les besoins du Service central de la statistique et des études économiques (STATEC), les informations nécessaires à l'attribution du code Nace et à l'établissement des statistiques nationales, qui figurent aujourd'hui dans un formulaire spécifique du STATEC, sous format papier. Le but de cette disposition est d'optimiser les délais de communication de l'information et d'informatiser la procédure, pour permettre au STATEC d'obtenir plus rapidement les données nécessaires à l'attribution du code Nace notamment. En outre, cette nouvelle procédure aurait pour avantage d'une part, de simplifier les démarches pour les entreprises, dans une optique de « one stop shop » et d'autre part, d'assurer aux services de l'Etat la récupération de manière plus certaine et efficace de l'information requise. Ainsi, lors de l'immatriculation d'une société commerciale au RCS par exemple, des informations complémentaires à celles fournies dans le cadre de l'immatriculation de la société au RCS, seront demandées au déposant, pour les seuls besoins du STATEC. Une fois l'immatriculation au RCS effectuée, les informations collectées pour le compte du STATEC lui seront transmises et ne seront pas conservées dans le RCS.

Il est à noter que le gestionnaire du RCS ne joue qu'un rôle d'intermédiaire dans la procédure et n'intervient pas dans la détermination du code Nace, qui relève de la compétence du STATEC.

Article 19

Modification de l'article 13 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

Les modifications apportées visent à corriger la terminologie employée au 1er alinéa, l'extrait de la décision étant déposé au RCS aux fins d'inscription et à adapter une référence légale, suite à la renumérotation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Article 20

Modification de l'article 14 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

La modification du 1er alinéa, lettre b) vise à permettre l'inscription des décisions judiciaires par les seuls greffiers de la juridiction compétente. D'une part, il est rare en pratique que les mandataires judiciaires effectuent l'inscription de la décision judiciaire avant le greffier et d'autre part, les délais de transmission et d'inscription de ces décisions ont été réduits grâce à la mise en place d'un système d'interconnexion entre les applications informatiques de la Justice et celles du RCS. En effet, des efforts ont été engagés par les différents acteurs de ce projet, pour assurer un canal de transmission automatisé de ces décisions judiciaires, ce afin qu'elles puissent être inscrites rapidement au RCS.

Les autres modifications proposées consistent à standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS, lors de l'inscription d'une personne (liquidateur dans le cadre des liquidation volontaire, domiciliataire, dans le cadre d'une dénonciation de siège, mandataire démissionnaire et dépositaire), au sein du dossier d'une personne ou entité immatriculée au RCS. Il convient de préciser sur ce point, que les informations relatives aux mandataires judiciaires à inscrire au RCS n'ont pas fait l'objet de cette standardisation, dans la mesure où le numéro d'identifiant national de la personne physique n'est pas à inscrire au RCS les concernant. En effet, le greffier de la juridiction ayant rendu la décision et devant procéder à l'inscription de la décision au RCS n'est pas en possession du numéro d'identification national du mandataire judiciaire nommé et ne peut donc la fournir. En outre, ces mandataires sont identifiables facilement car ils figurent sur une liste de professionnels assermentés.

Article 21

Modification de l'article 15 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

En principe, il appartient aux personnes et entités immatriculées de tenir à jour leur dossier, en communiquant au gestionnaire du RCS les modifications intervenues. Toutefois, le gestionnaire peut être informé par l'intermédiaire d'autres registres, qui détiennent certaines informations à la source, qu'une information contenue dans la banque de données du RCS n'est plus actuelle et a fait l'objet d'une modification. Dans un souci d'efficacité et afin de conserver le RCS à jour, il est utile de permettre au gestionnaire d'intervenir directement dans la banque de donnée pour répercuter ces modifications.

Il est proposé, dans le nouvel alinéa, d'ouvrir ce mécanisme « d'inscription d'office », sur base des informations détenues par d'autres registres nationaux, auxquels le gestionnaire du RCS a accès, à savoir le registre national des personnes physiques et le registre des nationalités et des rues. Ainsi, si une personne physique, disposant d'un numéro d'identifiant national, change son nom ou son prénom et qu'elle est en outre inscrite au RCS en qualité de mandataire d'une société immatriculée, cette modification portée dans le registre national des personnes physiques pourrait être d'office répercutée dans le RCS, sans attendre que la société concernée effectue elle-même la démarche de modification au RCS.

Ces inscriptions d'office ont également pour avantage d'éviter de multiples itérations inutiles avec les entreprises concernées, afin qu'elles effectuent elles-mêmes la modification de leurs données au RCS, alors que le gestionnaire connait d'ores et déjà l'information actualisée par le bais un autre canal officiel. Cette modification participe pleinement à la politique de simplification administrative.

Article 22

Insertion d'un nouvel article 15-1 dans la loi modifiée du 19 décembre 2002

Comme énoncé dans l'exposé des motifs, il ressort de la pratique qu'il est nécessaire qu'une passerelle soit mise en place entre les différentes banques de données gérées par le gestionnaire du RCS.

En effet, alors que le Registre des bénéficiaires effectifs (RBE) et le RCS sont gérés par le même gestionnaire et concernent globalement les mêmes entités, ces deux banques de données sont indépendantes et en l'état actuel des textes, aucune communication entre ces dernières n'est permise. Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il est donc primordial que ces banques de données fassent l'objet d'une interconnexion, pour pouvoir notamment effectuer des contrôles automatiques et s'assurer de la mise à jour des données.

En outre, cette interconnexion permettra de simplifier les démarches administratives des entités immatriculées, une reprise de certaines données du RCS dans le RBE pouvant être proposée aux déclarants, afin d'éviter à ces derniers de devoir saisir plusieurs fois les informations d'une même personne, une fois pour les besoins du RCS et l'autre pour ceux du RBE.

Le second paragraphe de ce nouvel article est à lire à la lumière de l'article 15, tel qu'il est proposé de le modifier. Il vise le droit d'accès du gestionnaire du RCS, aux informations tenues dans d'autres fichiers de l'Etat, dans les limites de ses missions de contrôle de l'information communiquée par un déposant et de tenue à jour du RCS. Il s'agit ici d'améliorer la qualité des données inscrites au RCS en permettant au gestionnaire de s'assurer de la cohérence entre l'information transmise par un déposant ou contenue dans la banque de données et le fichier source, où figure déjà cette information. Pour ce faire, il a paru opportun de donner une base légale particulière à cet accès du gestionnaire, tout en en limitant les contours. En effet, le droit d'accès n'est pas généralisé mais est strictement lié d'une part, aux missions incombant au gestionnaire du RCS et d'autre part, aux informations à inscrire au RCS.

Article 23

Insertion d'un nouvel article 19-5 dans la loi modifiée du 19 décembre 2002

Ce nouvel article a vocation à reprendre au niveau de la loi la répartition des attributions et des responsabilités, initialement précisée au sein du règlement grand-ducal du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Le libellé de l'article a en outre été adapté à la terminologie du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Article 24

Insertion d'un nouveau chapitre Vter, composé de l'article unique 19-6 dans la loi modifiée du 19 décembre 2002

Pour assurer la tenue à jour du RCS et hisser ce registre à la hauteur des standards internationaux attendus, il est nécessaire que son gestionnaire tienne un rôle plus actif en la matière, en mettant en place une politique de suivi de l'information inscrite. Le RCS doit livrer des informations actuelles, exactes et à jour et pour ce faire, son gestionnaire doit s'assurer que des données périmées n'y figurent plus et qu'elles soient remplacées par des données actualisées. Des contrôles réguliers sur la banque de données doivent donc être mis en place, afin d'inciter les entités immatriculées à garder leurs données collectées dans le RCS à jour.

Sur base de ces contrôles et pour atteindre le but poursuivi, à savoir la mise en conformités des personnes et entités par rapport à leurs obligations légales de dépôt, de publication et d'inscription, le gestionnaire déroulera une procédure en trois phases.

D'abord il agira de manière préventive, en accompagnant et sensibilisant les personnes et entités immatriculées afin de leur rappeler régulièrement leurs obligations en la matière. A cette fin et au-delà d'une information diffusée de manière générale, des messages ciblés seront adressés à ces dernières, soit par courrier électronique, soit dans le cadre d'une démarche de dépôt, leur indiquant les éléments de leur dossier qui pourraient être manquants ou prochainement périmés, le but étant d'amener ces entités à rester dans la conformité et garder leurs informations inscrites à jour.

Ensuite et dans l'hypothèse où le gestionnaire constaterait l'absence d'un dépôt ou d'une information obligatoire ou le non-renouvellement d'une inscription dans les délais prescrits par la loi, s'ouvrira alors une phase coercitive. Notons que les délais en question figurent surtout aux articles 15 paragraphe (1), en ce qui concerne les inscriptions et communications à faire au RCS et 19-1, s'agissant des documents déposés aux fins de publication au Recueil électronique des sociétés et associations. Pour les documents qui sont uniquement à déposer au RCS, sans inscription et sans publication, les

délais de dépôt sont prescrits par le droit commun (loi modifiée du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales) ou des lois spéciales ou sectorielles. Lors de cette phase, le gestionnaire adressera à l'entité ou personne visée une demande de mise à jour de son dossier, par courrier recommandé. Ceci figure au paragraphe 1er de l'article 19-6.

Pour autant, et pour que cette politique de suivi de la conformité légale soit efficace, il est impératif que le gestionnaire dispose de différents moyens pour amener les entités et personnes immatriculées à respecter leurs obligations de dépôt et d'inscription. Force est de constater que le seul fait que le gestionnaire contacte une entreprise pour qu'elle vérifie les informations inscrites et documents déposés dans son dossier, avec en cas de défaut de réaction ou de réponse de cette entreprise la possibilité de la dénoncer au parquet, n'est pas une mesure suffisante, eu égard au but poursuivi et de la gravité du manquement constaté. Inonder le parquet de dénonciations pour chaque manquement mineur pourrait être par ailleurs contre-productif. Le gestionnaire doit donc pouvoir disposer en pratique de mesures alternatives graduelles, pour fortement inciter les entreprises à se conformer à leurs obligations, lorsque ces dernières n'ont pas régularisé leur dossier dans les 30 jours de l'envoi de la demande du gestionnaire. Le paragraphe 2 de l'article 19-6 dresse le panel de mesures que ce dernier peut prendre. Dans ce contexte, il devrait pouvoir avertir le public du fait qu'une entité ou personne immatriculée ne respecte pas ses obligations en matière de dépôt et d'inscription, par le biais d'une indication sur son site internet et par l'émission d'un certificat attestant des manquements constatés, dès que la personne ou l'entité concernée n'a pas actualisé son dossier, malgré la sollicitation du gestionnaire. Ces mesures ont l'avantage de rendre public un disfonctionnement de l'entité immatriculée et inciteront fortement cette dernière à régulariser sa situation, afin que cet affichage soit rapidement supprimé.

Si, malgré les premières mesures administratives prises, la personne ou l'entité visée ne se conforme toujours pas à ses obligations en matière de dépôt, de publication ou d'inscription, le gestionnaire mettra en œuvre la dernière phase de la procédure de suivi, la phase répressive, qui passera graduellement par le prononcé d'une amende administrative, puis par une radiation d'office, voire par la dénonciation de l'entreprise au parquet.

S'agissant de l'amende administrative, le gestionnaire, bien qu'étant une personne de droit privée, un groupement d'intérêt économique dont les membres sont l'Etat (majoritaire), la Chambre des métiers et la Chambre de commerce, assure une mission de service public et en ce sens, il devrait être en droit de la prononcer. En effet, il ressort de la pratique que les entités ou personnes qui n'effectuent pas leur dépôt ne sont pas toujours inquiétées dans les faits ou du moins assez tardivement. Pour pallier cet écueil, le gestionnaire pourra prononcer une amende administrative dont le montant est fixé par la loi. A ce titre, la situation particulière des associations sans but lucratif et fondations a été prise en considération par le législateur, le montant de l'amende encourue pour ces dernières étant largement minorée par rapport au montant fixé pour les autres entités immatriculées, et la majoration des frais de dépôts ne s'appliquant pas à elles. Cette amende sera prononcée par le gestionnaire à partir du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour, alors que le dossier de l'entité concernée n'a toujours pas été mis à jour. La décision prononçant cette amende sera notifiée par le gestionnaire à cette dernière, par lettre recommandée, à charge pour l'entité de l'acquitter endéans les 30 jours. La décision du gestionnaire notifiée par envoi recommandé est un titre exécutoire, dont l'exécution forcée s'effectue par voie d'huissier. Les voies de recours habituelles, devant les juridictions administratives, seront ouvertes contre cette sanction administrative.

En outre, le gestionnaire devrait également pouvoir radier d'office un dossier, lorsque celui-ci n'a toujours pas été actualisé par l'entité ou la personne concernée, douze mois après la date d'envoi de la demande de mise à jour restée sans réponse. Il convient de noter que cette mesure est une radiation administrative, qui n'impacte pas l'existence de la personnalité juridique de la personne visée.

Enfin et pour les cas des manquements les plus graves, le gestionnaire dénoncera ces personnes ou entités au parquet.

Le paragraphe 4 de l'article 19-6 précise les effets de la régularisation du dossier par l'entité ou la personne contactée, après qu'une mesure administrative ait été effectivement prise par le gestionnaire. Ceci vise la situation où une entité a finalement mis à jour son dossier, mais tardivement par rapport à la date d'envoi de la demande de mise à jour du gestionnaire. Dès lors, lorsque l'entité effectue son dépôt ou son inscription, cette démarche fera l'objet d'une majoration des frais de dépôt, fixée par règlement grand-ducal et entrainera la suppression de la mesure administrative qui a été préalablement mise en œuvre par le gestionnaire. La majoration des frais de dépôt, comme le montant de l'amende, permettront de financer les nouvelles missions dévolues au gestionnaire pour assurer la qualité de

l'information figurant dans le registre de commerce et des sociétés et qui s'inscrivent dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Article 25

Modification de l'article 21 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

La modification vise à supprimer la sanction pénale initialement prévue dans la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, qui en pratique était difficile à mettre en œuvre. Cette suppression découle également de la création d'une amende administrative, prescrite au nouvel article 19-6, dont le détail est explicité dans le commentaire précédent et du principe *non bis in idem*. Le défaut d'inscription ou d'immatriculation, actuellement sanctionné dans le texte par une amende pénale, est couvert par le nouvel article 19-6. Ce fait sera à l'avenir potentiellement puni d'une amende administrative, dont le prononcé et l'exécution sont plus rapides et moins couteux pour l'Etat, une sanction dès lors nettement plus efficace par rapport au but poursuivi, à savoir amener l'entité à se conformer au plus vite à ses obligations de dépôt et d'inscription.

Article 26

Modification de l'article 23 de la loi modifiée du 19 décembre 2002

La modification vise à supprimer la référence à une disposition légale qui a été abrogée.

Chapitre 2

Article 27

Modification de l'article 1^er^ de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « la loi modifiée du 13 janvier 2019 »)

La modification vise à adapter le champ d'application du RBE, suite à la modification proposée à l'article 1^er^ de la loi modifiée du 19 décembre 2002 et à exclure les succursales des sociétés commerciales et civiles, des groupements d'intérêt économique et des groupements européens d'intérêt économique de droit luxembourgeois, alors que les sociétés ou groupements de droit luxembourgeois dont elles émanent sont d'ores et déjà soumis à l'obligation de déclarer leurs bénéficiaires effectifs au RBE.

Article 28

Modification de l'article 6 de la loi modifiée du 13 janvier 2019

La modification proposée ouvre la voie à un nouveau canal électronique pour effectuer des déclarations au RBE. Ainsi, parallèlement au site internet du gestionnaire, il sera possible, selon les besoins, de mettre en place de nouveaux services informatiques permettant une communication automatisée des informations à inscrire au RBE, par le biais d'une nouvelle plateforme informatique mise en place par le CTIE. Il est en effet envisagé d'offrir aux déclarants, notamment à ceux effectuant un volume important de déclarations au RBE, la possibilité d'automatiser le transfert de leurs demandes, sans passer par le site internet du gestionnaire, site sur lequel il n'est possible d'effectuer que des opérations individualisées et non de masse. Il s'agit ici d'adapter le texte aux nouvelles technologies de communication, alors que cette évolution est également envisagée pour les échanges entre les usagers et le RCS.

Article 29

Modification de l'article 8 de la loi modifiée du 13 janvier 2019

L'ajout proposé consiste à inscrire dans la loi l'obligation pour les professionnels et les autorités nationales de consulter les données inscrites au RBE, dans le cadre de leurs missions respectives de vérification ou de surveillance, ceci afin de favoriser le contrôle a posteriori de la qualité de l'information qui s'y trouve inscrite. Le paragraphe 3 est supprimé car son contenu est repris de manière plus générale à l'article 9.

Article 30

Modification de l'article 9 de la loi modifiée du 13 janvier 2019

La modification proposée est le pendant du nouvel article 19-6 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 introduit par le présent projet de loi. En effet, tout comme pour le RCS et au vu du retour d'ex-

périence du RBE après quelques années de fonctionnement, il est nécessaire que son gestionnaire tienne un rôle plus actif en terme de suivi de l'information inscrite. Des contrôles réguliers sur la banque de données doivent être mis en place, afin d'inciter les entités immatriculées à garder leurs données collectées dans le RBE à jour, voire de relancer les entités immatriculées, qui n'auraient pas effectué ou modifié une inscription dans le délai prescrit par la loi. Ce délai figure à l'article 4 paragraphe (1) de la loi modifiée du 23 janvier 2019.

Ainsi le gestionnaire, lorsqu'il constatera sur base de ces contrôles ou suite à une dénonciation qu'il aura reçu dans le cadre de l'article 8 de la loi, l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le RBE, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, il adressera à l'entité visée une demande de vérification de son dossier par courrier recommandé. Ceci figure au paragraphe 1er de l'article 9.

A défaut de réponse de l'entité immatriculée visée dans un délai de 30 jours, cette dernière devant au minimum répondre au gestionnaire pour lui confirmer l'exactitude de l'information inscrite et donner les explications adéquates, la loi prévoit un panel de mesures administratives qui se déroule graduellement et chronologiquement, tant que l'entité immatriculée n'a pas réagi à la sollicitation du gestionnaire. A ce stade, il convient de rappeler que le législateur avait initialement fait le choix de sanctionner pénalement tout manquement découlant de la loi modifiée du 13 janvier 2019, qu'il s'agisse d'un comportement volontairement frauduleux ou non, pesant sur l'entité immatriculée ou le bénéficiaire effectif. Or, il ressort de la pratique qu'un grand nombre de violations a été dénoncé par le gestionnaire au parquet depuis l'entrée en vigueur du RBE (environ 20 000 entités immatriculées) et qu'une partie de celles-ci concernait finalement des erreurs de nature « administrative », liées à la démarche d'inscription auprès du RBE, sans volonté de commettre un acte frauduleux. En parallèle, la loi du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts, grandement inspirée de la loi modifiée du 13 janvier 2019, ne prescrit aucune sanction pénale mais des mesures et sanctions administratives uniquement.

Ainsi, il est proposé d'insérer dans la loi la possibilité pour le gestionnaire du RBE de prendre des mesures administratives, voire coercitives, et d'amender par conséquence l'article 20 (1) de la loi afin d'exclure du champ d'application de la sanction pénale les comportements involontaires (voir les commentaires de l'article 33 du présent projet).

Les mesures envisagées calquent celles prévues pour la mise en conformité du RCS, dans le nouvel article 19-6 de la loi modifiée du 19 décembre 2002, au commentaire duquel il est renvoyé pour le détail (*cf* article 24 du présent projet). Dans ce contexte, le gestionnaire pourra avertir le public du fait qu'une procédure de vérification de l'information inscrite au RBE concernant une entité immatriculée est actuellement en cours, sur son site internet et par le biais de certificat qu'il pourra émettre. Il pourra également être en droit de prononcer une amende administrative, dont le montant est fixé par la loi et radier d'office un dossier, lorsque celui-ci n'a toujours pas été actualisé par l'entité concernée. Enfin et pour les cas de manquements les plus graves, le gestionnaire dénoncera ces personnes ou entités au parquet.

Le paragraphe 4 précise les effets de la mise à jour de l'information inscrite par l'entité contactée, après qu'une mesure administrative ait été effectivement prise par le gestionnaire, effets qui sont les mêmes que ceux prévus lors de la régularisation d'un dossier tenu au RCS.

Article 31

Modification de l'article 13 de la loi modifiée du 13 janvier 2019

La modification de cet article vise à faciliter l'accès des autorités nationales au RBE. La pratique montre que l'accès actuel, qui nécessite une authentification forte et un traçage, rend inopérant toute consultation par un échange automatisé. Ces conditions strictes à l'accès des autorités nationales paraissent dès lors contre-productives par rapport aux objectifs du RBE, en ce qu'il est un outil dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et eu égard aux missions de surveillance qui incombent aux autorités nationales, et qui à ce titre, doivent pouvoir consulter le RBE de manière efficace. Ceci est d'autant plus vrai si elles ont à l'avenir l'obligation de consulter le RBE, notamment pour s'assurer que l'information qui y est inscrite est conforme à l'information qu'elles détiennent. Si l'obligation d'une authentification forte est supprimée du texte, il ne reste pas moins que l'accès aux fichiers du RBE restera sécurisé. Dans la mise en œuvre d'échange automatisé, il appartiendra en revanche aux autorités nationales de mettre en place les mesures opérationnelles, procédu-

rales et de sécurité nécessaires pour assurer l'accès individuel de leurs agents aux fichiers du RBE et aux données confidentielles qu'ils contiennent.

De manière plus générale, cette modification permet de donner plus de cohérence en matière d'accès au RBE, alors que le RBE est un registre public et que la consultation publique qui en est faite ne fait pas l'objet de surveillance particulière.

Article 32

Insertion des nouveaux articles 16-1 et 16-2 dans la loi modifiée du 13 janvier 2019

L'article 16-1 transpose l'article 30, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE qui pose le principe de l'interconnexion entre les registres des bénéficiaires effectifs européens, via la plate-forme centrale européenne instituée par l'article 22, paragraphe 1er, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés (*Beneficial Ownership Registers Interconnection System*).

L'article 16-2 est le pendant des modifications apportées à la loi modifiée du 19 décembre 2002 et contenues dans les articles 21 et 22 du présent projet de loi.

Le premier paragraphe propose en effet la mise en place d'une passerelle entre le RBE et le RCS, pour répondre aux besoins de la pratique. Le second et le troisième paragraphes visent à améliorer la qualité de l'information inscrite au RBE et concernent respectivement, le droit d'accès du gestionnaire du RBE, aux informations tenues dans d'autres fichiers sources de l'Etat, dans les limites de ses missions de contrôle de l'information communiquée par les déclarants et de tenue à jour du RBE et la possibilité pour le gestionnaire d'effectuer des inscriptions d'office, sur base des informations détenues par d'autres registres nationaux, auxquels il a accès.

Pour le détail, il est fait renvoi aux commentaires des articles 21 et 22.

Article 33

Modification de l'article 20 de la loi modifiée du 13 janvier 2019

Cette modification est à lire à la lumière de l'article 30, qui instaure un panel de mesures et sanctions administratives que le gestionnaire du RBE peut actionner, lorsqu'il constate un manquement vis-à-vis du RBE ou en est averti dans le cadre de l'article 8 de la loi modifiée du 13 janvier 2019, afin d'amener l'entité immatriculée à se conformer à ses obligations. Le but poursuivi est de trouver une réponse adéquate et efficace, face à la nature variée des manquements qui ont pu être relevés après quelques années de fonctionnement du RBE. Au lieu de transmettre au parquet chaque violation constatée, qui pourront potentiellement encore être plus nombreuses avec la mise en œuvre par le gestionnaire de la nouvelle mission de suivi de la qualité de la banque de données du RBE, il parait en effet plus efficace de n'impliquer ce dernier que sur les dossiers frauduleux, où l'entité immatriculée ne veut clairement pas régulariser sa situation malgré les démarches initiées par le gestionnaire. Il est donc proposé d'ajouter un élément intentionnel à l'acte d'omettre une inscription ou ses modifications au RBE par une entité immatriculée, pour que les conditions de l'infraction pénale soient réunies.

Chapitre 3

Article 34

Cet article concerne l'entrée en vigueur de la loi et n'appelle pas de commentaires particuliers.

*

TEXTES COORDONNES

LOI DU 19 DECEMBRE 2002

concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales (texte coordonné)

TITRE I

Du registre de commerce et des sociétés

Chapitre I. – Dispositions générales

Art. 1er. Il est tenu un registre de commerce et des sociétés, dans lequel sont immatriculés sur leur déclaration ou sur la déclaration d'un mandataire:

1° les commerçants personnes physiques;

2° les sociétés commerciales à l'exception des sociétés commerciales momentanées et des sociétés commerciales en participation;

3° les groupements d'intérêt économique;

4° les groupements européens d'intérêt économique;

5° les succursales créées au Grand-Duché de Luxembourg par des sociétés commerciales et civiles, des groupements d'intérêt économique et des groupements européens d'intérêt économique, relevant du droit d'un autre Etat;

6° les sociétés civiles;

7° les associations sans but lucratif;

8° les fondations;

9° les associations d'épargne pension;

10° les associations agricoles;

11° les établissements publics de l'Etat et des communes;

12° les associations d'assurances mutuelles ;

13° les sociétés en commandite spéciale ;

14° les fonds communs de placement ;

15° les mutuelles ;

16° les fonds d'investissement alternatifs réservés qui n'ont pas la forme juridique visée par les points 2°, 13° et 14° ;

~~16°~~ **17°** les autres personnes morales et entités dont l'immatriculation est prévue par la loi.

Seules les personnes ou les entités dont l'immatriculation est prévue à l'alinéa précédent sont immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

Les inscriptions prescrites par la loi de même que toute modification se rapportant aux faits dont la loi ordonne l'inscription doivent être portées sur le registre. **Les informations inscrites doivent être adéquates, exactes et actuelles.**

Le registre de commerce et des sociétés est public.

Art. 2. ~~**Le registre de commerce et des sociétés fonctionne sous l'autorité du ministre de la Justice.**~~

~~**La gestion du registre de commerce et des sociétés est confiée à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin.**~~

(1) Le registre de commerce et des sociétés fonctionne sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions, qui à la qualité de responsable du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des per-

sonnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(2) La gestion du registre de commerce et des sociétés est confiée à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin, qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité.

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier et a également la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité.

Chapitre II. – Des déclarations incombant aux commerçants personnes physiques

Art. 3. Tout particulier faisant le commerce est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique:

1° le nom;

2° les prénoms, **et le cas échéant, le prénom usuel**;

3° l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée;

4° l'adresse précise de l'établissement principal où s'exerce l'activité commerciale **et l'adresse électronique, si une telle adresse existe**;

5° l'objet du commerce;

6° la date de création du commerce;

7° ~~**le cas échéant, les nom, prénoms, date et lieu de naissance, ou, s'il s'agit de personnes morales, la dénomination sociale ou la raison sociale des gérants et fondés de pouvoir général et leurs attributions;**~~

s'il s'agit de personnes morales, le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés doit être indiqué si la législation de l'Etat dont la société relève prévoit un tel numéro;

le cas échéant, les personnes nommées en qualité de gérant et fondé de pouvoir général, leur adresse privée ou professionnelle précise, leurs attributions, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter;

8° l'état civil comprenant la date et le lieu de naissance, l'adresse privée précise, la nationalité, **le sexe, le numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques,** l'état civil proprement dit et, le cas échéant, les nom, prénoms, date et lieu de naissance du conjoint, la date et le lieu du mariage, la date et l'indication du régime matrimonial;

9° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales;

10° les pièces présentées à l'appui de la réquisition d'immatriculation.

Un règlement grand-ducal peut compléter la liste des autorisations administratives nécessaires dans le chef de la personne du commerçant pour l'exploitation du commerce que le commerçant doit indiquer au moment de la réquisition d'immatriculation.

Toute cession, transmission, prise à bail ou cessation d'une entreprise commerciale d'un commerçant personne physique est également à inscrire.

Art. 4. ~~**Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi à l'étranger doit être immatriculée. Toute succursale d'un commerçant personne physique établi au Grand-Duché de Luxembourg doit être inscrite. L'inscription de la succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi au Grand-Duché de Luxembourg ne peut être opérée qu'après l'immatriculation du principal établissement. Celle-ci indique:**~~

~~**1° les nom et prénoms du commerçant personne physique ainsi que son numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont relève le principal établissement prévoit un tel numéro;**~~

~~2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale si elles ne correspondent pas à l'enseigne commerciale du principal établissement et, le cas échéant, l'abréviation utilisée;~~

~~3° l'adresse précise de la succursale;~~

~~4° l'objet du commerce;~~

~~5° les nom, prénoms, date et lieu de naissance ou, s'il s'agit de personnes morales, la dénomination sociale ou la raison sociale, et l'adresse privée ou professionnelle précise des représentants permanents de la succursale, avec indication de l'étendue de leurs pouvoirs; s'il s'agit de personnes morales, le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés doit être indiqué si la législation de l'Etat dont la société relève prévoit un tel numéro;~~

~~6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.~~

Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi au Grand-Duché de Luxembourg doit être immatriculée. L'immatriculation de la succursale ne peut être effectuée qu'après l'immatriculation du principal établissement. Celle-ci indique :

1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés du commerçant personne physique ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et l'adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Art. 4*bis*. Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi à l'étranger doit être immatriculée. L'immatriculation indique :

1° les nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques du commerçant personne physique, ainsi que son numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés auprès duquel il est immatriculé, si la législation de l'Etat dont il relève prévoit un tel numéro ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et l'adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Art. 5. Lorsque l'entreprise à laquelle se réfère l'inscription cesse d'exister, la radiation de l'inscription doit être requise par la personne prévue à l'article 3, ou, en cas de décès de celle-ci, par ses héritiers.

Cette disposition s'applique également en cas de cession de l'entreprise.

Chapitre III. – Des déclarations incombant aux personnes morales et autres entités

Art. 6. Toute société commerciale dotée de la personnalité morale est tenue de requérir son immatriculation. Celle-ci indique:

1° la dénomination sociale ou la raison sociale et, le cas échéant, l'abréviation et l'enseigne commerciale utilisées;

2° la forme juridique et le cas échéant, l'indication d'une mention supplémentaire prévue par la loi ;

3° l'adresse précise du siège social **et l'adresse électronique, si une telle adresse existe**;

4° l'indication de l'objet social;

5° le montant du capital social ou l'indication du caractère variable du capital, ou, en cas de société agréée en tant que société d'impact sociétal, le nombre respectif de parts d'impact et de parts de rendement dans le capital social; (L.12 décembre 2016)

6° **~~dans le cas des sociétés à responsabilité limitée, l'identité des associés, leur adresse privée ou professionnelle précise et le nombre de parts sociales détenues par chacun;~~**

~~s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination sociale ou leur raison sociale, leur forme juridique, le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés doit être indiqué si la législation de l'Etat dont la personne relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;~~

dans le cas des sociétés à responsabilité limitée, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 2° et 3° ;

6bis° **~~Dans le cas des sociétés à responsabilité limitée simplifiées, les nom, prénoms, date et lieu de naissance des associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, le nombre de parts sociales détenues par chacun et le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales;~~**

dans le cas des sociétés à responsabilité limitée simplifiées, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun, les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 1°, ainsi que le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ;

7° **~~dans le cas des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple, l'identité des associés solidaires et leur adresse privée ou professionnelle précise;~~**

~~s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination sociale ou leur raison sociale, leur forme juridique, le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés doit être indiqué si la législation de l'Etat dont la personne relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;~~

dans le cas des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple, les associés solidaires et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 2° et 3° ;

8° ~~**l'identité, l'adresse privée ou professionnelle précise des personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour la société en leur qualité de mandataires légaux, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et l'organe social auquel elles appartiennent le cas échéant;**~~

~~**s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination sociale ou leur raison sociale, leur forme juridique, le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés doit être indiqué si la législation de l'Etat dont la personne relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation.**~~

~~**Doivent également être indiqués les nom, prénoms, date et lieu de naissance et adresse professionnelle ou privée précise des représentants permanents, personnes physiques, désignées par celles-ci;**~~

les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour la société en leur qualité de mandataires légaux, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et l'organe social auquel elles appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 1°;

9° ~~**l'identité, l'adresse privée ou professionnelle précise du commissaire aux comptes ou du réviseur d'entreprises agréé, la date de nomination et la date d'expiration du mandat;**~~

~~**s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination sociale ou leur raison sociale, leur forme juridique, le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés doit être indiqué si la législation de l'Etat dont la personne relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;**~~

le commissaire ou le réviseur d'entreprises agréé, son adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

10° la date de constitution de la société ainsi que sa durée ;

11° ~~**pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, leur raison sociale ou leur dénomination sociale, leur forme juridique, l'adresse précise du siège social et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ainsi que le nom du registre de toutes les sociétés y ayant participé;**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation ;**~~

pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 2° et 3°;

12° pour les sociétés commerciales soumises à publicité de leurs comptes annuels, la date de début et de clôture de l'exercice social.

13° pour les sociétés agréées en tant que sociétés d'impact sociétal, la date et les références de l'agrément ministériel visé par la loi du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal.

Art. 6*bis*. Toute société en commandite spéciale est tenue de requérir son immatriculation.

Celle-ci indique:

1° la raison sociale ou dénomination;

2° l'objet;

3° la date de la constitution de la société en commandite spéciale et la durée pour laquelle elle est constituée lorsqu'elle n'est pas illimitée;

4° ~~**l'identité des associés commandités et leur adresse privée ou professionnelle précise;**~~

~~**s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination sociale ou leur raison sociale, leur forme juridique, le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés doit être indiqué si la législation de l'Etat dont la personne relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;**~~

les associés commandités et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 2° et 3° ;

5° l'adresse précise du siège social **et l'adresse électronique, si une telle adresse existe**;

6° ~~**l'identité, l'adresse privée ou professionnelle précise des gérants, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, le régime de signature, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent;**~~

~~**s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination sociale ou leur raison sociale, leur forme juridique, le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés doit être indiqué si la législation de l'Etat dont la personne relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom du registre le cas échéant ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation ;**~~

les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, le régime de signature, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

7° le cas échéant, la date de début et de clôture de l'exercice social.

Art. 7. Tout groupement d'intérêt économique et tout groupement européen d'intérêt économique est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique:

1° la dénomination du groupement et, le cas échéant, l'abréviation et l'enseigne commerciale utilisées;

2° l'indication de l'objet du groupement;

3° ~~**l'identité et l'adresse privée ou professionnelle précise de chacun des membres du groupement;**~~

~~**s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur raison sociale ou leur dénomination sociale, leur forme juridique,**~~

~~leur siège social et le cas échéant le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ainsi que le nom du registre ou s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;~~

les membres du groupement et l'adresse privée ou professionnelle précise de chacun, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

4° la date de constitution du groupement ainsi que sa durée;

5° l'adresse précise du siège du groupement **et l'adresse électronique, si une telle adresse existe**;

6° **~~l'identité, l'adresse privée ou professionnelle précise des personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour le groupement, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat ainsi que la fonction;~~**

~~s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique, et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation,~~

~~dans le cas où il s'agit de personnes morales, les nom, prénoms, date et lieu de naissance et adresse professionnelle ou privée précise des représentants permanents, personnes physiques, désignées par celles-ci.~~

les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour le groupement, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 1°;

7° **~~pour les groupements résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou ceux ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, leur raison sociale ou leur dénomination sociale, leur forme juridique, l'adresse précise du siège social et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés de toutes les personnes y ayant participé;~~**

~~s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;~~

pour les groupements résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou ceux ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 2° et 3° ;

8° le cas échéant, la date de début et de clôture de l'exercice social.

Art. 8. Toute société civile est tenue de requérir son immatriculation. Celle-ci indique:

1° la dénomination;

2° l'objet;

3° **la date de la constitution de la société et** la durée pour laquelle la société est constituée lorsqu'elle n'est pas illimitée;

4° **~~l'identité des associés et leur adresse privée ou professionnelle précise;~~**

~~s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou~~

s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;

les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

5° l'adresse précise du siège de la société **et l'adresse électronique, si une telle adresse existe ;**

6° **l'identité, l'adresse privée ou professionnelle précise des gérants, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent ainsi que la nature et l'étendue de leurs pouvoirs;**

s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou

s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination sociale ou leur raison sociale, leur forme juridique, le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés doit être indiqué si la législation de l'Etat dont la personne relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou

s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;

les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, la nature et l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

7° **pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, leur raison sociale ou leur dénomination sociale, leur forme juridique, l'adresse précise du siège social et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés de toutes les sociétés y ayant participé;**

s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation.

pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 2° et 3°.

Art. 9. Toute association sans but lucratif, toute fondation, toute association agricole, toute association d'épargne-pension, toute mutuelle et tout établissement public est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique :

1° la dénomination ;

2° l'objet ;

3° **la date de la constitution et** la durée pour laquelle l'association, la fondation, la mutuelle ou l'établissement public est constitué, lorsqu'elle n'est pas illimitée ;

4° l'adresse précise du siège de l'association, de la fondation, de la mutuelle ou de établissement public **et l'adresse électronique, si une telle adresse existe ;**

5° **l'identité, l'adresse privée ou professionnelle précise des personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour l'association, ou la fondation ou la mutuelle ou des personnes membres de l'organe de gestion pour les établissements publics avec indication de la nature et de l'étendue de leurs pouvoirs ainsi que la date de nomination et la date d'expiration du mandat ;**

s'il s'agit de personnes physiques, les nom, prénoms, date et lieu de naissance ou

s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, la dénomination ou la raison sociale, la forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'État dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou

s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation ;

les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour l'association, la fondation ou la mutuelle ou les membres de l'organe de gestion pour les établissements publics, leur adresse privée ou professionnelle précise, leur fonction et le cas échéant l'organe auquel ils appartiennent, la nature et de l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

6° le cas échéant, la date de début et de clôture de l'exercice social ;

7° pour les fondations et les associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique, la date de l'arrêté grand-ducal ; pour les associations d'épargne-pension, la date et le numéro de l'autorisation, ainsi que le nom de l'autorité l'ayant délivrée ; pour les mutuelles, la date de l'arrêté ministériel ;

8° pour les mutuelles résultant d'une fusion ou ayant participé à une fusion, le seul numéro d'immatriculation de toutes les mutuelles y ayant participé ainsi que la date de l'arrêté ministériel.

Art. 10. Tout fonds commun de placement est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique:

1° le nom du fonds;

2° la date de création du fonds;

3° ~~**pour la société de gestion du fonds;**~~

~~**s'il s'agit d'une personne morale non immatriculée auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, la dénomination ou la raison sociale, la forme juridique, l'adresse précise du siège social et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou**~~

~~**s'il s'agit d'une personne morale immatriculée auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation ;**~~

pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 2° et 3° ;

4° le cas échéant, l'indication d'une mention supplémentaire prévue par la loi.

Art. 10bis. Tout fonds d'investissement alternatif réservé visé à l'article 1er alinéa 1, point 16° est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique :

1° le nom du fonds;

2° la date de la constitution du fonds;

3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 2° et 3°.

Art. 11. Toute succursale d'une société commerciale, d'un groupement d'intérêt économique, d'un groupement européen d'intérêt économique ou d'une société civile doit être inscrite. L'inscription ne peut être opérée qu'après l'immatriculation du principal établissement. Celle-ci indique:

1° ~~**la raison sociale ou la dénomination sociale de la société commerciale, du groupement d'intérêt économique, du groupement européen d'intérêt économique ou de la société civile ainsi que son numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés;**~~

le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés de la société commerciale, du groupement d'intérêt économique, du groupement européen d'intérêt économique ou de la société civile ;

2° la dénomination et l'enseigne commerciale de la succursale ~~**si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale du principal établissement**~~;

3° l'adresse précise de la succursale **et l'adresse électronique, si une telle adresse existe**;

4° les activités de la succursale;

5° ~~**l'identité et l'adresse privée ou professionnelle précise des représentants permanents pour l'activité de la succursale, avec indication de l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant;**~~

~~s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation.~~

les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

6° la date d'ouverture de la succursale.

Art. 11*bis*. Les sociétés commerciales et civiles, les groupements d'intérêt économique et les groupements européens d'intérêt économique qui relèvent de la législation d'un autre Etat sont tenus de requérir l'immatriculation de leurs succursales créées au Grand-Duché de Luxembourg. Celle-ci indique:

1° la dénomination sociale, la raison sociale ou la dénomination de **~~l'entité~~ la personne morale de droit étranger** ainsi que sa forme juridique;

2° **~~le numéro d'immatriculation au registre de commerce de l'entité, si la législation de l'Etat dont l'entité relève prévoit un tel numéro et le cas échéant le nom du registre;~~**

le numéro d'immatriculation au registre de commerce de la personne morale de droit étranger, si la législation de l'Etat dont elle relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre;

3° la dénomination de la succursale et son enseigne commerciale **~~si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale de l'entité~~**;

4° l'adresse précise de la succursale **et l'adresse électronique, si une telle adresse existe**;

5° les activités de la succursale;

6° **~~l'identité et l'adresse privée ou professionnelle précise des personnes qui ont le pouvoir d'engager l'entité à l'égard des tiers en tant qu'organe de l'entité légalement prévu ou membres de tel organe;~~**

~~s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;~~

les personnes qui ont le pouvoir d'engager la personne morale de droit étranger à l'égard des tiers en tant qu'organe de celle-ci légalement prévu ou membres de tel organe, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs,

a) s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, ou

b) s'il s'agit de personnes morales, les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 2° et 3° ;

7° **~~l'identité, l'adresse privée ou professionnelle précise des représentants permanents pour l'activité de la succursale et l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant;~~**

~~s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou~~

~~s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le~~

~~**numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;**~~

les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter ;

8° le cas échéant, la date de début et de clôture de l'exercice social de ~~**l'entité**~~ **la personne morale de droit étranger** et de la succursale.

9° la date d'ouverture de la succursale.

Doivent être inscrits:

a) la dissolution de l'entité, les nom, prénoms, date et lieu de naissance ou s'il s'agit de personnes morales, la dénomination ou la raison sociale des liquidateurs, l'étendue de leurs pouvoirs ainsi que la clôture de la liquidation;

b) toute procédure de faillite, de concordat ou autre procédure analogue dont l'entité fait l'objet;

c) la fermeture de la succursale.

En cas de pluralité de succursales, celles-ci sont inscrites sous un numéro d'immatriculation commun.

Art. 11*ter*. Au moment de l'inscription d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, liquidateurs, gestionnaires de fonds, domiciliataires, dépositaires, représentants permanents, au titre de la présente loi, les informations d'identification suivantes sont à communiquer:

1° s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalités, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques,

2° s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation,

3° s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre.

Art. 11*quater*. Lors de l'immatriculation d'un fonds d'investissement alternatif réservé, sont à inscrire la dénomination et l'adresse précise du siège de son gestionnaire, tel que prescrit par l'article 4 de la loi du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11ter 2° et 3°.

Chapitre IV. – Des communications et autres inscriptions requises

Art. 12. Le ministre ayant dans ses attributions les autorisations d'établissement requiert l'inscription du numéro de l'autorisation d'établissement ~~**et verse une copie de l'autorisation d'établissement**~~ délivrée conformément à la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales à toute personne physique ou morale devant être inscrite au registre de commerce et des sociétés.

~~**L'Administration de l'enregistrement et des domaines requiert l'inscription du numéro d'immatriculation à la taxe sur la valeur ajoutée attribué à toute personne ou entité devant être inscrite au registre de commerce et des sociétés.**~~

Le Service central de la statistique et des études économiques requiert l'inscription du code NACE attribué à toute personne morale ou entité devant être inscrite au registre de commerce et des sociétés.

Le Ministre ayant la Justice dans ses attributions requiert l'inscription de l'arrêté grand-ducal délivré conformément à la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif.

Le ministre ayant la Sécurité sociale dans ses attributions requiert l'inscription de l'arrêté ministériel délivré conformément à la loi du 1er août 2019 sur les mutuelles.

Un règlement grand-ducal peut étendre la liste des administrations devant requérir l'inscription des autorisations professionnelles qu'elles délivrent à toute personne ou entité devant être inscrite au registre de commerce et des sociétés.

Art. 12bis. ~~**Est également à communiquer le numéro d'identification national de toute personne physique inscrite au registre de commerce et des sociétés, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.**~~

~~**Les personnes physiques ne disposant pas d'un numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques**~~ **Les personnes physiques, dont le numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est à communiquer en vertu de la présente loi et pour lesquelles un tel numéro n'existe pas**, se voient allouer ce numéro d'identification conformément à l'article 1, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques lors de leur inscription par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

Art. 12*ter*. Les adresses luxembourgeoises précises à inscrire au registre de commerce et des sociétés, en application de la présente loi, mentionnent la localité, la rue, le numéro d'immeuble, figurant ou à communiquer au Registre national des localités et des rues, prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie, et le code postal.

Art. 12*quater*. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut assister le Service central de la statistique et des études économiques dans sa mission de collecte obligatoire des renseignements statistiques, résultant de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques, auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans le cadre du paragraphe (1), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut demander la communication des renseignements statistiques, lors des immatriculations ou inscriptions prescrites à l'article 1er de la présente loi, pour le compte du Service central de la statistique et des études économiques.

(3) Les renseignements statistiques collectés en application des paragraphes (1) et (2) sont transmis au Service central de la statistique et des études économiques et ne sont pas conservés par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

Art. 13. Sont également à ~~**inscrire**~~ **déposer aux fins d'inscription** au registre de commerce et des sociétés, sous forme d'extraits:

1) le contrat de mariage et les changements apportés au régime matrimonial d'un commerçant personne physique;
2) la décision judiciaire irrévocable prévue à l'article 223 du Code civil interdisant à un époux le droit d'exercer un commerce ou une profession ou industrie de nature commerciale, ainsi que l'opposition faite par un époux conformément à l'article 223, alinéa 4 du Code civil et la décision rendue sur cette opposition par le président siégeant en référé;
3) les décisions judiciaires concernant les commerçants personnes physiques et portant ouverture d'une tutelle ou d'une curatelle, les décisions judiciaires irrévocables ordonnant la mainlevée de ces mesures; les décisions judiciaires prononçant le divorce, la séparation de corps ou de biens; celles admettant le débiteur au bénéfice de la cession;
4) les jugements et arrêts déclaratifs de faillite, d'homologation ou de résolution du concordat obtenu par le failli;
5) les jugements et arrêts d'homologation, d'annulation ou de résolution du concordat préventif de la faillite;
6) les arrêts portant réhabilitation du failli ou prononçant un sursis de paiement ou la révocation de ce dernier;

7) les décisions judiciaires concernant la gestion contrôlée;
8) les décisions judiciaires prononçant la dissolution, ordonnant la liquidation d'une société, d'un groupement d'intérêt économique, d'un groupement européen d'intérêt économique et des autres personnes morales ou entités immatriculées et portant nomination d'un liquidateur;
9) les décisions judiciaires prononçant la fermeture d'un établissement au Grand-Duché de Luxembourg d'une société étrangère;
10) les décisions judiciaires prononçant une interdiction conformément à l'article 444-1 du Code de commerce;
11) les décisions judiciaires portant nomination et fin de mandat d'un administrateur provisoire ou d'un séquestre ;
12) les décisions judiciaires émanant d'autorités judiciaires étrangères en matière de faillite, concordat ou autre procédure analogue conformément au règlement (CE) N° 1346/2000 du Conseil du 29 mai 2000 relatif aux procédures d'insolvabilité ;
13) les décisions de liquidation volontaire ;
14) les démissions de mandataires légaux ou de personnes chargées du contrôle des comptes ainsi que les dénonciations de siège telles que prescrites à l'article 3 de la loi modifiée du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés ;
15) la nomination et la cessation de fonction des dépositaires des sociétés anonymes et des sociétés en commandite par actions désignés en application de l'article 42 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Art. 14. Les inscriptions prévues à l'article 13 sont à faire à la diligence:

a) du notaire instrumentant dans le cas prévu sous 1);
b) dans les cas prévus sous 2) à 11), ~~**des mandataires désignés par décision judiciaire, auquel cas la demande d'inscription doit être accompagnée de la décision judiciaire en question, ou**~~ des greffiers des juridictions visées à l'article 13 ;
c) des syndics ou de toute autorité habilitée dans le cas prévu sous 12).
d) de l'organe ayant désigné le ou les liquidateurs dans le cas prévu sous 13) ;
e) du domiciliataire, de la personne démissionnaire ou de leur mandataire dans les cas prévus sous 14).
f) de la personne immatriculée ou de son mandataire dans le cas prévu sous 15).

Les inscriptions comprennent les nom, prénoms ou s'il s'agit d'une personne morale, la dénomination ou la raison sociale des tuteurs, curateurs, commissaires à la gestion contrôlée, liquidateurs judiciaires et syndics.

~~**Les inscriptions concernant la liquidation volontaire comprennent l'identité du liquidateur, son adresse privée ou professionnelle ainsi que la date à laquelle la liquidation a été décidée;**~~

~~**s'il s'agit d'une personne physique, ses nom, prénoms, date et lieu de naissance ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation.**~~

Les inscriptions des décisions prévues à l'article 13 sous 13) comprennent les informations d'identification du liquidateur prescrites à l'article 11ter, son adresse privée ou professionnelle, ainsi que la date à laquelle la liquidation a été décidée ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales, les informations d'identification du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, prescrites à l'article 11ter 1°, ainsi que son adresse professionnelle ou privée précise.

~~**Les inscriptions concernant la dénonciation de siège comprennent les nom, prénoms ou s'il s'agit d'une personne morale, la dénomination ou la raison sociale du domiciliataire, le numéro d'immatriculation s'il existe ainsi que l'adresse précise du siège dénoncé.**~~

~~**Les inscriptions concernant la démission comprennent les nom, prénoms ou s'il s'agit d'une personne morale, la dénomination ou la raison sociale ainsi que la fonction de la personne démissionnaire.**~~

Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14) relatives à la démission comprennent les informations d'identification de la personne démissionnaire prescrites à l'article 11ter, ainsi que sa fonction.

Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14) relative à la dénonciation de siège comprennent l'adresse précise du siège dénoncé, ainsi que les informations d'identification du domiciliataire, prescrites à l'article 11*ter*.

~~**Les inscriptions concernant le dépositaire comprennent l'identité du dépositaire, l'adresse privée ou professionnelle;**~~

~~**s'il s'agit d'une personne physique, ses nom, prénoms, date et lieu de naissance ou**~~

~~**s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation.**~~

Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 15) comprennent les informations d'identification du dépositaire prescrites à l'article 11ter 1° et 2°, ainsi que son adresse privée ou professionnelle.

Art. 15. (1) Les inscriptions et communications prescrites par le présent titre doivent être requises dans le mois au plus tard de l'événement qui les rend nécessaires. Elles doivent être requises par la personne immatriculée ou par son mandataire, sauf dispositions légales particulières. Peut également requérir l'inscription le notaire, rédacteur de l'acte constitutif ou modificatif de la personne morale.

(2) La Chambre de commerce et la Chambre des métiers peuvent requérir les inscriptions des commerçants personnes physiques, des sociétés commerciales, des groupements d'intérêt économique ou des groupements européens d'intérêt économique à la demande et pour compte de ceux-ci. Elles peuvent porter à la connaissance du registre de commerce et des sociétés les contraventions qui parviennent à leur connaissance et lui fournir tous renseignements nécessaires pour la tenue régulière du registre de commerce et des sociétés.

(3) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut requérir les inscriptions des personnes ou entités à immatriculer auprès du registre de commerce et des sociétés à la demande et pour compte de celles-ci.

(4) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés inscrit, modifie ou raye d'office les informations concernant les personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés, qui lui sont communiquées au moyen du système d'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés, établi conformément à l'article 22, paragraphe 2 de la Directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés.

(5) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés met d'office à jour les informations inscrites concernant les personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès.

Art. 15-1. (1) La banque de données du registre de commerce et des sociétés est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre de commerce et des sociétés et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions.

Chapitre V. – Des dénominations, raisons sociales et enseignes commerciales

Art. 16. Aucune addition au nom de l'entreprise qui serait de nature à répandre le doute sur son objet commercial ne peut être inscrite.

Toute nouvelle entreprise doit, quant à ses dénomination, raison sociale, ou enseigne, se distinguer nettement de toute autre, sans préjudice des dispositions légales assurant la protection du nom commercial.

Dans le cadre de sa mission de contrôle prévu à l'article 21 (2), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés vérifie si la dénomination ou la raison sociale des personnes morales ou entités ou l'enseigne commerciale des commerçants personnes physiques à inscrire n'est pas déjà inscrite au registre de commerce et des sociétés.

Art. 17. Un commerçant personne physique qui prend une enseigne commerciale doit y ajouter obligatoirement l'indication de ses nom et prénoms.

Toute addition qui ferait croire à l'existence d'une société lui est interdite. Par contre, il peut ajouter à l'enseigne commerciale d'autres indications de nature à désigner d'une façon plus précise sa personne ou le genre de ses affaires.

Art. 18. Celui qui acquiert un fonds de commerce d'un commerçant personne physique par contrat ou par succession peut continuer de plein droit, sauf disposition contraire expresse, le commerce sous la même enseigne commerciale en indiquant, dans sa déclaration au registre de commerce et des sociétés, qu'il a pris la suite des affaires du précédent propriétaire.

L'enseigne commerciale reprise doit respecter les dispositions de l'article 17.

Art. 19. Sont interdits l'usage par un tiers et la cession par un propriétaire à un tiers de quelque façon que ce soit de l'enseigne commerciale comme telle, indépendamment de l'acquisition par le tiers de l'entreprise commerciale à laquelle elle était jusqu'alors attachée, hormis le cas de la cessation de l'exploitation de l'entreprise.

Chapitre V*bis*. – Des publications au Recueil électronique des sociétés et associations

Art. 19-1. Les actes, extraits d'actes ou indications dont la loi prescrit la publication sont dans le mois des actes définitifs déposés par la voie électronique au registre de commerce et des sociétés.

Art. 19-2. (1) La publication prescrite par la loi et relative aux personnes visées à l'article 1er, à l'exception des établissements publics de l'Etat et des communes, s'opère par la voie électronique sur une plateforme électronique centrale de publication officielle dénommée le Recueil électronique des sociétés et associations. La publication au Recueil électronique des sociétés et associations ne contient que les seules informations dont la loi prévoit la publication, ainsi que les actes apportant changement aux informations dans la loi prescrit le dépôt et la publication. Dans toute disposition légale ou réglementaire ou dans tout acte ou document quelconque, la référence au Recueil électronique des sociétés et associations peut se faire sous la forme abrégée „RESA".

(2) La publication est faite dans les quinze jours du dépôt, exception faite des convocations aux assemblées générales pour lesquelles le déposant doit indiquer les dates auxquelles la publication doit être faite.

(3) Les informations dont la loi prévoit la publication au Recueil électronique des sociétés et associations sont déposées et publiées soit en intégralité, soit par extrait, soit par mention du dépôt, en fonction de ce qui est prévu par la loi.

La publication en intégralité correspond à la reproduction intégrale de l'acte ou du document.

La publication par extrait correspond à la publication des informations requises par la loi.

La publication par mention du dépôt correspond à la publication de l'objet et de la date de l'acte ou du document déposé.

Art. 19-3. Les actes ou extraits d'actes ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour de leur publication au Recueil électronique des sociétés et associations, sauf si la société prouve que ces tiers en avaient antérieurement connaissance. Les tiers peuvent néanmoins se prévaloir des actes ou extraits d'actes non encore publiés. Pour les opérations intervenues avant le seizième jour qui suit celui de la publication, ces actes ou extraits d'actes ne sont pas opposables aux tiers qui prouvent qu'ils ont été dans l'impossibilité d'en avoir connaissance.

En cas de discordance entre le texte déposé et celui qui est publié au Recueil électronique des sociétés et associations, ce dernier n'est pas opposable aux tiers. Ceux-ci peuvent néanmoins s'en prévaloir, à moins que la société ne prouve qu'ils ont eu connaissance du texte déposé.

Art. 19-4. (1) Les documents déposés sont réunis en un dossier tenu pour chaque personne ou entité immatriculée.

(2) La copie intégrale ou partielle peut être obtenue sans autre paiement que celui des frais administratifs fixés par règlement grand-ducal.

Ces copies sont certifiées conformes à l'original à moins que le demandeur ne renonce à cette formalité

Art. 19-5. (1) Le Recueil électronique des sociétés et associations fonctionne sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions, qui à la qualité de responsable du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(2) La gestion du Recueil électronique des sociétés et associations est confiée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du recueil et a également la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

Chapitre Vter. – Mesures et sanctions administratives permettant le maintien à jour du registre de commerce et des sociétés

Art. 19-6. (1) Pour s'assurer de la tenue à jour du registre de commerce et des sociétés, lorsque le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés constate l'existence de données erronées ou périmées, le défaut d'inscription d'une donnée requise par la loi, ou l'absence de dépôt d'un acte ou document requis par la loi, endéans les délais prescrits par la loi, il adresse par courrier recommandé à la personne ou entité concernée une demande de mise à jour de son dossier.

(2) Lorsque la personne ou entité concernée par la demande de mise à jour n'a pas régularisé son dossier endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet le fait que le dossier de la personne ou entité concernée n'est pas à jour ou présente des manquements aux dispositions légales applicables, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

c) prononcer une amende administrative d'un montant de 3500 euros, à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour. Le montant de l'amende est de 250 euros, lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation ;

d) radier d'office le dossier de la personne ou entité concernée, sans que cela emporte dissolution, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour.

(3) En notifiant sa décision prononçant une amende administrative par lettre recommandée, le gestionnaire la rend exécutoire. L'amende doit être acquittée endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes et entités auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre l'amende administrative peut être introduit par l'entité concernée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(4) Le dépôt ou l'inscription de l'information, acte, extrait d'acte ou document manquants, effectués postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) et permettant la régularisation du dossier de la personne ou entité concernée entrainent :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe (2) lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de dépôt, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(5) En cas de manquements graves aux dispositions légales applicables et en l'absence de régularisation par la personne ou entité concernée, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés la dénonce au parquet.

Chapitre VI. – Dispositions diverses

Art. 20. Tout commerçant tenant magasin ouvert doit inscrire ses nom et prénoms ou dénomination ou raison sociale en caractères très lisibles à l'entrée de la maison qu'il occupe.

Lorsque le magasin est exploité par une personne morale, l'inscription doit en plus indiquer sa forme juridique et la désignation sous laquelle elle exerce le commerce.

Art. 21. (1) Les tribunaux d'arrondissement siégeant en matière commerciale connaissent de toute contestation d'ordre privé à naître de la présente loi. Leurs décisions sont sujettes à appel d'après les dispositions du droit commun.

Par dérogation à l'alinéa qui précède, les contestations d'ordre privé à naître de la présente loi concernant les associations sans but lucratif, les fondations, les associations agricoles, les sociétés civiles et les établissements publics, relèvent des tribunaux d'arrondissement siégeant en matière civile.

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés est tenu d'immatriculer, sous réserve de l'acceptation de la demande de dépôt, toutes les personnes ou entités énumérées à l'article 1er et de procéder aux inscriptions prescrites par la loi dans un délai de trois jours ouvrables suivant le dépôt de la demande.

Les dépôts auprès du registre de commerce et des sociétés sont effectués sous la responsabilité du requérant. Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés n'est pas responsable du contenu de l'information déposée.

Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dispose d'une mission de contrôle légal sommaire de tous les documents déposés qui porte sur les éléments à inscrire au registre de commerce et des sociétés et peut dans ce contexte refuser toute demande de dépôt.

Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut également refuser toute demande de dépôt incomplète, inexacte ou ne se conformant pas aux dispositions légales.

En cas de refus du dépôt par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, pour une des raisons visées aux alinéas 3 et 4 précédents, ce dernier demande au requérant, dans les trois jours ouvrables qui suivent le dépôt de sa demande, de la régulariser en complétant, en modifiant ou en retirant les documents faisant l'objet de la demande de dépôt.

L'intégralité des documents faisant l'objet d'une demande de dépôt refusée sera retournée au requérant sauf situations exceptionnelles laissées à l'appréciation du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

Le requérant dispose d'un délai de quinze jours à compter de l'émission de la demande de régularisation pour s'y conformer.

(3) Si la demande n'est toujours pas conforme à la loi ou si les renseignements ou pièces manquants n'ont toujours pas été fournis dans les délais, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés notifie au demandeur son refus d'immatriculation ou d'inscription de la réquisition ou de la demande de publication. Le refus doit être motivé. Il doit mentionner la possibilité pour le demandeur de former un recours juridictionnel en lui indiquant le juge compétent, la procédure à respecter et le délai.

Les notifications sont opérées par les soins du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés par envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception.

(4) Le demandeur peut former un recours contre cette décision de refus devant le magistrat présidant la chambre du tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale pour les commerçants et devant le président du tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile pour les personnes visées par le deuxième alinéa du paragraphe (1) du présent article dans un délai de huit jours suivant la notification de la décision de refus.

L'action est introduite et jugée comme en matière de référé conformément aux articles 934 à 940 du Nouveau Code de procédure civile.

L'assignation et l'acte d'appel sont signifiés respectivement au procureur d'Etat et au procureur général d'Etat.

Le droit d'exercer les voies de recours appartient aussi au Ministère public.

~~**(5) Est puni d'une amende de 251 à 5.000 euros quiconque omet de requérir les immatriculations et inscriptions requises par les articles 3 à 11, 13 et 20.**~~

La peine sera encourue à nouveau, lorsque le contrevenant a négligé de se conformer à la loi dans les huit jours de la date où la condamnation sera devenue définitive.

Art. 22. (1) Est irrecevable toute action principale, reconventionnelle ou en intervention qui trouve sa cause dans une activité commerciale pour laquelle le requérant n'était pas immatriculé lors de l'introduction de l'action.

De même est irrecevable toute action principale, reconventionnelle ou en intervention d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique qui n'était pas immatriculé lors de l'introduction de l'action.

Cette irrecevabilité est couverte si elle n'est pas proposée avant toute autre exception ou toute défense.

(2) Les actes de la procédure déclarée non recevable en vertu du paragraphe (1) qui précède interrompent la prescription ainsi que les délais de procédure impartis à peine de déchéance.

Art. 22-1. La signature apposée sur un acte émanant du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut être manuscrite ou électronique.

Lorsqu'elle est électronique, cette signature doit être qualifiée au sens du règlement (UE) N° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

Art. 22-2. Tous les actes, extraits d'actes, procès-verbaux et documents quelconques dont le dépôt ou la publication est ordonné par la loi sont rédigés en langues française, allemande ou luxembourgeoise, sans préjudice des dispositions spéciales concernant certaines matières.

Peuvent toutefois faire l'objet d'un dépôt et d'une publication volontaires, tous les documents visés à l'alinéa premier traduits dans toute langue officielle de la l'Union européenne.

Le dépôt et la publication volontaires sont à effectuer concomitamment au dépôt et à la publication obligatoires prévus à l'alinéa premier. En cas de discordance entre les actes et indications publiés dans les langues officielles du registre de commerce et des sociétés et la traduction volontairement publiée, cette dernière n'est pas opposable aux tiers; ceux-ci peuvent toutefois se prévaloir des traductions volontairement publiées, à moins que la personne ou l'entité immatriculée ne prouve qu'ils ont eu connaissance de la version qui faisait l'objet de la publicité obligatoire.

Art. 22-3. Les actes sous signature privée transmis au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, aux fins de dépôt auprès dudit gestionnaire et aux fins de publication au Recueil électronique des sociétés et associations, ou uniquement aux fins de dépôt auprès dudit gestionnaire, sont assujettis à la formalité de l'enregistrement. La transmission au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés desdits actes à ces fins équivaut à la formalité de l'enregistrement s'ils ont été acceptés par ledit gestionnaire, à moins que ces actes n'aient été préalablement soumis à cette formalité auprès du receveur de l'Enregistrement. Il est fait mention de cette équivalence sur le récépissé de dépôt prévu au paragraphe (3).

Il n'est cependant pas dérogé au droit de présenter des actes à la formalité de l'enregistrement auprès d'un receveur notamment en cas de défaut d'acceptation par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés d'actes visés à l'alinéa précédent.

(2) La transmission des actes sous signature privée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés est soumise au droit fixe d'enregistrement que ledit gestionnaire perçoit individuellement sur chaque acte pour compte de l'Etat, à moins que ces actes n'aient été préalablement soumis à cette formalité auprès du receveur de l'Enregistrement, concomitamment avec, le cas échéant, les frais de publication au Recueil électronique des sociétés et associations perçus par ledit gestionnaire pour son compte propre.

Le receveur de l'Enregistrement conserve le droit de percevoir ultérieurement, dans les délais prescrits par la loi, les droits proportionnels d'enregistrement dus suivant la nature des actes transmis au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, le double droit d'enregistrement ainsi que les autres droits et amendes prévus par la législation en vigueur.

En cas de non-paiement des montants dus en vertu des alinéas précédents, les poursuites et instances se règlent comme en matière d'enregistrement. Les poursuites se font à la diligence du receveur de l'Enregistrement.

(3) Le dépôt auprès du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés confère date certaine aux actes répondant aux conditions déterminées par le paragraphe (1), alinéa premier. La date certaine est la date du récépissé de dépôt telle qu'elle est indiquée par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et se substitue à la relation de l'enregistrement prévue par l'article 57 de la loi du 22 frimaire an VII, organique de l'enregistrement et par l'article 96 de l'instruction générale annexée à l'ordonnance royale grand-ducale du 31 décembre 1841.

(4) Les actes sous signature privée destinés au dépôt auprès du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et à la publication au Recueil électronique des sociétés et associations, ou uniquement au dépôt auprès du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, sont dispensés de la formalité du timbre et exemptés du droit de timbre.

Art. 22-4. abrogé

Art. 23. L'organisation, la tenue et le contrôle du registre de commerce et des sociétés, la procédure à suivre en matière d'inscription et de réception des actes et extraits d'actes, les modalités et conditions d'accès, les modalités et conditions de consultation, l'organisation du Recueil électronique des sociétés et associations, la forme et les conditions du dépôt et de la publication au Recueil électronique des sociétés et associations font l'objet d'un règlement grand-ducal.

Ce règlement grand-ducal détermine plus particulièrement en application ~~**des articles**~~ **de l'article** 22-3 ~~**et 22-4**~~:

a) les modalités du paiement au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés des droits d'enregistrement ;

b) les conditions de l'octroi par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés aux requérants de l'agrément pour le paiement, sur facture établie après le dépôt, des montants dus à titre de droits d'enregistrement, les conditions du retrait de l'agrément ainsi que les modalités de l'établissement et de l'expédition de la facture relative à ces montants;

c) les modalités du contrôle à exercer par le receveur de l'Enregistrement quant aux opérations effectuées par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés en rapport avec la matière fiscale d'enregistrement;

d) les modalités du transfert à l'Etat des sommes perçues par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés pour compte de l'Etat ainsi que les informations y relatives à transmettre;

e) la forme du récépissé de dépôt à établir par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés;

f) les conditions d'accessibilité à la banque de données du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés auxquelles les actes sous signature privée peuvent lui être transmis sous forme électronique aux fins mentionnées au paragraphe (1), alinéa premier de l'article 22-3, le critère de fixation de la date à apposer sur le récépissé de dépôt à délivrer par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés conformément au paragraphe (3) de l'article 22-3 ainsi que les modalités d'information du requérant quant à l'état de traitement de l'acte transmis sous forme électronique.

(Fin du texte coordonné, le Titre II de la loi est inchangé)

*

LOI MODIFIEE DU 13 JANVIER 2019
instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Chapitre 1er – Définitions

Art. 1er. Pour l'application de la présente loi on entend par :

1° « Registre des bénéficiaires effectifs » : le fichier dans lequel sont conservées les informations sur les bénéficiaires effectifs ;

2° « gestionnaire » : le groupement d'intérêt économique Luxembourg Business Registers ;

3° « bénéficiaire effectif » : le bénéficiaire effectif défini à l'article 1er, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

4° « entité immatriculée » : les entités immatriculées au Registre de commerce et des sociétés visées à l'article 1er, points 2° à **5° et 6 à ~~16~~ 17°**, de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

5° « autorité nationale » : les autorités, administrations et entités suivantes :

a) le procureur général d'État, les procureurs d'État ainsi que les membres de leurs parquets ;

b) les juges d'instruction ;

c) la cellule de renseignement financier ;

d) les officiers de police judiciaire visés à l'article 10 du Code de procédure pénale et agréés par le directeur général de la Police grand-ducale ;

e) la Commission de surveillance du secteur financier ;

f) le Commissariat aux assurances ;

g) l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;

h) l'Administration des douanes et accises ;

i) le Service de renseignement de l'État ;

j) l'Administration des contributions directes ;

k) le Ministère des affaires étrangères et européennes dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

l) le Ministère des finances dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

m) l'Office du contrôle des exportations, importations et du transit ;

6° « professionnels » : les personnes visées à l'article 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Chapitre 2 – Création du Registre des bénéficiaires effectifs

Art. 2. Il est établi sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions un registre dénommé « Registre des bénéficiaires effectifs », en abrégé « RBE », qui a pour finalités la conservation et la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées.

Chapitre 3 – Inscription et conservation des informations sur les bénéficiaires effectifs dans le Registre des bénéficiaires effectifs

Art. 3. (1) Les informations suivantes sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées doivent être inscrites et conservées dans le Registre des bénéficiaires effectifs :

1° le nom ;

2° le(s) prénom(s) ;

3° la (ou les) nationalité(s) ;

4° le jour de naissance ;

5° le mois de naissance ;

6° l'année de naissance ;

7° le lieu de naissance ;

8° le pays de résidence ;

9° l'adresse privée précise ou l'adresse professionnelle précise mentionnant :

a) pour les adresses au Grand-Duché de Luxembourg : la résidence habituelle figurant dans le registre national des personnes physiques ou, pour les adresses professionnelles, la localité, la rue et le numéro d'immeuble figurant au Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie, ainsi que le code postal ;

b) pour les adresses à l'étranger : la localité, la rue et le numéro d'immeuble à l'étranger, le code postal et le pays ;

10° pour les personnes inscrites au Registre national des personnes physiques : le numéro d'identification prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

11° pour les personnes non résidentes non inscrites au Registre National des Personnes Physiques : un numéro d'identification étranger ;

12° la nature des intérêts effectifs détenus ;

13° l'étendue des intérêts effectifs détenus.

(2) Par exception au paragraphe 1 er, les sociétés dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé au Grand-Duché de Luxembourg ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou dans un autre pays tiers imposant des obligations reconnues comme équivalentes par la Commission européenne au sens de la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et modifiant la directive 2001/34/CE inscrivent uniquement le nom du marché réglementé sur lequel leurs titres sont admis à la négociation.

Art. 4. (1) L'inscription des informations visées à l'article 3 et de leurs modifications doit être demandée par l'entité immatriculée ou par son mandataire, dans le délai d'un mois à compter du moment où l'entité immatriculée a pris connaissance ou aurait dû prendre connaissance de l'événement

qui rend nécessaire l'inscription ou sa modification. Le notaire, rédacteur de l'acte constitutif ou de tout acte modificatif de l'entité immatriculée peut également demander l'inscription des informations visées à l'article 3 et leurs modifications.

(2) Les informations visées à l'article 3 doivent être adéquates, exactes et actuelles.

(3) La demande d'inscription des informations visées à l'article 3 et de leurs modifications comprend les pièces justificatives qui sont fixées par règlement grand-ducal.

Art. 5. (1) Le ministre ayant la Justice dans ses attributions a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(2) Le gestionnaire est chargé de l'inscription, de la sauvegarde, de la gestion administrative et de la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément aux dispositions de la présente loi.

Le gestionnaire a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

(3) Sans préjudice des autres voies de communication prévues par la présente loi, toute communication entre le gestionnaire et l'entité immatriculée se fait par voie électronique sécurisée laissant une trace de l'envoi.

(4) Le gestionnaire n'est pas responsable du contenu de l'information inscrite.

(5) Le gestionnaire peut inscrire les informations sur les bénéficiaires effectifs d'une entité immatriculée dans le Registre des bénéficiaires effectifs à la demande et pour compte de l'entité immatriculée.

(6) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

(7) Le Centre des technologies de l'information de l'État a également la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

Art. 6. (1) La demande d'inscription visée à l'article 4, paragraphes 1 er et 3, s'effectue par voie électronique sur le site internet du gestionnaire **ou de sa plateforme électronique** selon des modalités à fixer par règlement grand-ducal.

(2) Le gestionnaire est tenu de procéder aux inscriptions prescrites par la loi dans un délai de trois jours ouvrables suivant le dépôt de la demande d'inscription visée à l'article 4, paragraphes 1 er et 3.

Art. 7. (1) Le gestionnaire refuse toute demande d'inscription incomplète ou non conforme aux dispositions légales et réglementaires. Le gestionnaire refuse également d'inscrire ou de modifier les informations qui ne correspondent pas aux pièces justificatives.

En cas de refus de la demande d'inscription par le gestionnaire pour une des raisons visées à l'alinéa précédent, le gestionnaire demande à l'entité immatriculée concernée ou, le cas échéant, à son mandataire de régulariser sa demande en complétant, en modifiant ou en retirant les informations faisant l'objet de la demande de l'entité immatriculée, ou en introduisant les pièces justificatives requises.

L'entité immatriculée concernée dispose d'un délai de quinze jours à compter de la date d'émission de la demande de régularisation du gestionnaire pour s'y conformer.

(2) Si la demande n'est toujours pas conforme aux dispositions légales et réglementaires ou si les informations ou pièces justificatives manquantes n'ont toujours pas été fournies dans le délai visé au paragraphe 1 er, alinéa 3, le gestionnaire notifie à l'entité immatriculée concernée son refus d'inscrip-

tion. Le refus doit être motivé. Il doit mentionner la possibilité pour l'entité immatriculée de former un recours juridictionnel en lui indiquant le juge compétent, la procédure à respecter et le délai.

Les notifications sont opérées par le gestionnaire par envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception.

(3) Un recours contre la décision d'inscription ou de refus d'inscription est ouvert à toute personne intéressée. Le recours est porté devant le magistrat présidant la chambre du tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale pour les commerçants et devant le président du tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile pour les personnes visées à l'article 1 er, points 6°, 7°, 8°, 10° et 11°, de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

L'action est introduite et jugée comme en matière de référé conformément aux articles 934 à 940 du Nouveau Code de procédure civile.

(4) Toute décision coulée en force de chose jugée ordonnant une inscription ou une modification d'une inscription est exécutée par le gestionnaire.

En cas de confirmation du refus d'inscription du gestionnaire par une décision coulée en force de chose jugée, l'entité immatriculée concernée dispose d'un délai de quinze jours à compter de la signification de la décision afin de conformer sa demande à la loi ou de fournir les informations manquantes.

À défaut pour l'entité immatriculée de conformer sa demande aux dispositions légales et réglementaires ou de fournir les informations manquantes, le gestionnaire transmet le dossier de l'entité immatriculée concernée au procureur d'État.

Art. 8. (1) Toute personne disposant d'un accès aux informations du Registre des bénéficiaires effectifs en application de l'article 11 ainsi que tout professionnel sont tenus **, dans l'exercice de leurs missions, de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs et** d'informer le gestionnaire dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation.

(2) La procédure de l'article 9 est applicable.

~~**(3) Pendant la durée de la procédure de l'article 9, une mention spécifique relative à la constatation visée au paragraphe 1 er est portée par le gestionnaire dans le Registre des bénéficiaires effectifs.**~~

~~**Art. 9. (1) Dans les cas visés à l'article 8, paragraphe 1 er, le gestionnaire adresse par lettre simple une demande de fourniture ou de mise à jour des informations inscrites aux entités immatriculées.**~~

~~**(2) Outre les cas visés à l'article 8, paragraphe 1 er, le gestionnaire peut adresser par lettre simple une demande de fourniture ou de mise à jour des informations inscrites aux entités immatriculées.**~~

~~**(3) Les entités immatriculées concernées par une demande du gestionnaire au sens des paragraphes 1 er ou 2 doivent vérifier leurs inscriptions et répondre au gestionnaire, selon une procédure fixée par le gestionnaire.**~~

~~**(4) À défaut de réponse dans un délai de trente jours à compter de la date d'envoi de la demande du gestionnaire à l'entité immatriculée, le gestionnaire transmet le dossier de l'entité immatriculée concernée au procureur d'État.**~~

(1) Pour s'assurer de la tenue à jour du Registre des bénéficiaires effectifs, lorsque le gestionnaire constate d'office ou dans le cadre de l'article 8 l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une

inscription, d'une modification ou d'une radiation, endéans le délai prescrit par la loi, il adresse par courrier recommandé à l'entité immatriculée une demande de vérification.

(2) Lorsque l'entité immatriculée n'a pas répondu à la demande de vérification ou le cas échéant n'a pas régularisé ses inscriptions au Registre des bénéficiaires effectifs, endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet le fait qu'une procédure de vérification est en cours de traitement, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

c) prononcer une amende administrative d'un montant de 3500 euros, à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification. Le montant de l'amende est de 250 euros, lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation ;

d) radier d'office le dossier de l'entité immatriculée, sans que cela emporte dissolution, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification.

(3) En notifiant sa décision prononçant une amende administrative par lettre recommandée, le gestionnaire la rend exécutoire. L'amende doit être acquittée endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes immatriculées auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre l'amende administrative peut être introduit par l'entité immatriculée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(4) La mise à jour de l'information au Registre des bénéficiaires effectifs, effectuée postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) entraine :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe (2) lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de déclaration, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de déclaration ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(5) En cas de manquements graves aux dispositions légales applicables et en l'absence de régularisation par l'entité immatriculée, le gestionnaire la dénonce au parquet.

Art. 10. (1) Les informations visées à l'article 3 ainsi que les demandes d'inscription sont conservées par le Registre des bénéficiaires effectifs pendant cinq ans après la date de la radiation de l'entité immatriculée du Registre de commerce et des sociétés.

(2) Les pièces justificatives visées à l'article 4, paragraphe 3, sont conservées par le Registre des bénéficiaires effectifs pendant cinq ans.

Chapitre 4 – Accès au Registre des bénéficiaires effectifs

Art. 11. (1) Dans l'exercice de leurs missions, les autorités nationales ont accès aux informations visées à l'article 3.

(2) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès des autorités nationales sont fixées par règlement grand-ducal.

Art. 12. L'accès aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13° est ouvert à toute personne.

Art. 13. (1) L'accès en consultation au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités et personnes visées aux articles 11 et 12 s'effectue par voie électronique selon des modalités d'accès fixées par règlement grand-ducal.

Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités visées à l'article 11 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé ~~**moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.**~~

(3) Aucune information sur une consultation des données par une autorité visée à l'article 11 ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs.

Le gestionnaire s'assure que la consultation de données du Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs.

Art. 14. Le gestionnaire émet des extraits en format électronique ou en format papier comportant les informations visées à l'article 3 dans les conditions prévues aux articles 11 et 12.

Art. 15. (1) Une entité immatriculée ou un bénéficiaire effectif peuvent demander, au cas par cas et dans les circonstances exceptionnelles ci-après, sur la base d'une demande dûment motivée adressée au gestionnaire, de limiter l'accès aux informations visées à l'article 3 aux seules autorités nationales, aux établissements de crédit et aux établissements financiers ainsi qu'aux huissiers et aux notaires agissant en leur qualité d'officier public, lorsque cet accès exposerait le bénéficiaire effectif à un risque disproportionné, au risque de fraude, d'enlèvement, de chantage, d'extorsion, de harcèlement, de violence ou intimidation ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité.

(2) Le gestionnaire limite provisoirement l'accès aux informations visées à l'article 3 aux seules autorités nationales dès la réception de la demande jusqu'à la notification de sa décision, et, en cas de refus de la demande, pour une durée supplémentaire de quinze jours. En cas de recours contre une décision de refus, la limitation d'accès aux informations est maintenue jusqu'à ce que la décision de refus ne soit plus susceptible de voie de recours.

(3) Une limitation d'accès aux informations ne peut être accordée que pour la durée des circonstances qui la justifient sans dépasser une période maximale de trois ans. Elle peut être renouvelée par décision du gestionnaire, sur base d'une demande de renouvellement motivée de l'entité immatriculée ou du bénéficiaire effectif, adressée au gestionnaire au plus tard un mois avant la date d'expiration de la limitation.

(4) Un avis renseignant la limitation d'accès aux informations et la date de décision afférente, est publié au Registre des bénéficiaires effectifs par son gestionnaire.

(5) Tout intéressé qui entend contester une décision du gestionnaire prise en vertu des paragraphes 2 ou 3, peut introduire un recours conformément aux dispositions de l'article 7, paragraphe 3, contre cette décision dans un délai de 15 jours à compter de la publication de l'avis mentionné au paragraphe 4.

L'article 7, paragraphe 4 est applicable.

Chapitre 5 – Dispositions particulières concernant le fonctionnement du registre des bénéficiaires effectifs

Art. 16. La rémunération du gestionnaire pour les coûts de fonctionnement et d'utilisation du registre des bénéficiaires effectifs est fixée par règlement grand-ducal dans la limite des coûts de fonctionnement et d'utilisation encourus.

Art. 16-1. (1) Le gestionnaire prend les mesures nécessaires pour assurer l'interconnexion du Registre des bénéficiaires effectifs avec les registres visés à l'article 30, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849 institués par les autres États membres par l'intermédiaire de la plateforme centrale européenne instituée par l'article 22, paragraphe 1 er, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés, dénommée ci-après « directive (UE) 2017/1132 », conformément aux spécifications techniques et aux procédures visées à l'article 30, paragraphe 10, alinéa 1 er, de la directive (UE) 2015/849.

(2) Les informations visées à l'article 3 inscrites dans le Registre des bénéficiaires effectifs sont disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres institué par l'article 22, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/1132 conformément aux modalités d'accès prévues par la présente loi et les mesures prises pour son exécution.

Art. 16-2. (1) Les fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre des bénéficiaires effectifs et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions.

(3) Le gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès.

Chapitre 6 – Fourniture, obtention et conservation des informations sur les bénéficiaires effectifs

Art. 17. (1) Tout bénéficiaire effectif d'une entité immatriculée, doit fournir à celle-ci les informations nécessaires pour qu'elle puisse satisfaire aux obligations lui incombant en vertu des articles 3, 4, 7 et 9.

(2) Les entités immatriculées doivent obtenir et conserver, au lieu de leur siège, les informations sur leurs bénéficiaires effectifs visées à l'article 3, ainsi que les pièces justificatives afférentes.

(3) Ces informations doivent être adéquates, exactes et actuelles.

(4) En cas de radiation du Registre de commerce et des sociétés suite à la dissolution d'une entité immatriculée, l'entité immatriculée doit désigner l'endroit où seront conservées les informations visées à l'article 3 ainsi que les pièces justificatives afférentes pendant cinq ans après la date de la radiation.

L'indication de l'endroit désigné est publiée au Recueil électronique des sociétés et associations, conformément aux dispositions du titre I, chapitre Vbis, de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

Art. 18. Les entités immatriculées doivent fournir aux autorités nationales, sur simple demande et dans les trois jours de cette demande, les informations visées à l'article 3 et les informations sur leur propriétaire.

Art. 19. Hormis les situations dans lesquelles l'accès aux informations a été limité conformément à l'article 15, les entités immatriculées doivent fournir sur demande motivée et dans les trois jours de cette demande, les informations visées à l'article 3, points 1° à 8°, 12° et 13°, et les informations sur leur propriétaire aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de la clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Chapitre 7 – Dispositions pénales

Art. 20. (1) Sera punie d'une amende de 1 250 euros à 1 250 000 euros l'entité immatriculée qui omet **sciemment** d'adresser endéans les délais visés à l'article 4, paragraphe 1 er, alinéa 1 er, et à l'article 7, paragraphe 4, une demande d'inscription au Registre des bénéficiaires effectifs aux fins de l'inscription de toutes les informations sur ses bénéficiaires effectifs visées à l'article 3 et de leurs modifications.

(2) Sera punie d'une amende de 1 250 euros à 1 250 000 euros l'entité immatriculée qui adresse sciemment une demande d'inscription au Registre des bénéficiaires effectifs aux fins de l'inscription des informations visées à l'article 3 qui sont inexactes, incomplètes ou non actuelles.

Art. 21. (1) Sera punie d'une amende de 1 250 euros à 1 250 000 euros l'entité immatriculée qui omet d'obtenir et de conserver, au lieu de son siège, toutes les informations sur ses bénéficiaires effectifs visées à l'article 3.

(2) Sera punie d'une amende de 1 250 euros à 1 250 000 euros l'entité immatriculée qui fournit sciemment aux autorités nationales mentionnées à l'article 18 ou aux professionnels mentionnés à l'article 19 les informations visées à l'article 3 qui sont inexactes ou non actuelles.

(3) Sera puni d'une amende de 1 250 euros à 1 250 000 euros le bénéficiaire effectif qui ne satisfait pas à son obligation prévue à l'article 17, paragraphe 1 er.

Chapitre 8 – Dispositions modificatives

Art. 22. L'article 10 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises est complété par un point 4° qui prend la teneur suivante :

« 4° le cas échéant, l'indication d'une mention supplémentaire prévue par la loi. »

Art. 23. Après l'article 12 de la même loi sont insérés les articles 12bis et 12ter nouveaux suivants :

« Art. 12bis. Est également à communiquer le numéro d'identification national de toute personne physique inscrite au registre de commerce et des sociétés, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Les personnes physiques ne disposant pas d'un numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, se voient allouer ce numéro d'identification conformément à l'article 1, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques lors de leur inscription par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

Art. 12ter. Les adresses luxembourgeoises précises à inscrire au registre de commerce et des sociétés, en application de la présente loi, mentionnent la localité, la rue, le numéro d'immeuble, figurant ou à communiquer au Registre national des localités et des rues, prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie, et le code postal. »

Art. 24. L'article 22-1, alinéa 2, de la même loi, est modifié comme suit :

« Lorsqu'elle est électronique, cette signature doit être qualifiée au sens du règlement (UE) N° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE. »

Art. 25. L'article 22-4 de la même loi est abrogé.

Art. 26. L'article 23 de la même loi est modifié comme suit :

1° À la lettre a), les termes « et des frais de publication au Recueil électronique des sociétés et associations » sont supprimés.

2° À la lettre b), les termes « et de frais de publication au Recueil électronique des sociétés et associations » sont supprimés.

Chapitre 9 – Disposition transitoire

Art. 27. Les entités immatriculées disposent d'un délai de six mois après l'entrée en vigueur de la présente loi pour se conformer aux dispositions de la loi.

L'accès en consultation peut être demandé à l'expiration de ce délai de six mois.

Chapitre 10 – Intitulé de citation

Art. 28. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante « loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs ».

Chapitre 11 – Entrée en vigueur

Art. 29. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

FICHE FINANCIERE

Le projet de loi sous examen ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	**Projet de loi modifiant :** **1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;** **2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs**
Ministère initiateur :	**Ministère de la Justice**
Auteur(s) :	**M. Daniel Ruppert, Mme Mathilde Crouail**
Téléphone :	**247-84537**
Courriel :	**daniel.ruppert@mj.etat.lu; mathilde.crouail@mj.etat.lu**
Objectif(s) du projet :	**Le présent projet de loi vise à modifier les dispositions légales applicables au registre de commerce et des sociétés (ci-après « RCS ») et au Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « RBE »). Il a paru en effet opportun de reprendre ces modifications au sein d'un même projet, alors que le contenu de certaines dispositions proposées pour le RCS est également suggéré pour le RBE. S'agissant en premier lieu de la législation applicable au RCS, ce projet a pour objet d'adapter la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises à la pratique et à l'actualiser, en reformulant certaines de ses dispositions.**

	S'agissant en second lieu du RBE, les modifications proposées sont de nature technique et visent globalement l'accès à la banque de données du RBE.
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	
Date :	**15/12/2021**

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, …) consultée(s) : Si oui, laquelle/lesquelles : Luxembourg Business Registers Remarques/Observations :	Oui ☒	Non ☐	
2. Destinataires du projet :			
– Entreprises/Professions libérales :	Oui ☒	Non ☐	
– Citoyens :	Oui ☐	Non ☒	
– Administrations :	Oui ☒	Non ☐	
3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?) Remarques/Observations :	Oui ☐	Non ☐	N.a.[1] ☒
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ?	Oui ☒	Non ☐	
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Remarques/Observations :	Oui ☐	Non ☒	
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Remarques/Observations :	Oui ☒	Non ☐	
6. Le projet contient-il une charge administrative[2] pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Si oui, quel est le coût administratif[3] approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)	Oui ☐	Non ☒	
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?	Oui ☒	Non ☐	N.a. ☐

1 N.a. : non applicable.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel[4] ? Oui ☒ Non ☐ N.a. ☐

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

8. Le projet prévoit-il :
   - une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
   - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
   - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

   Si oui, laquelle :

10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

    Sinon, pourquoi ?

11. Le projet contribue-t-il en général à une :
    a) simplification administrative, et/ou à une Oui ☒ Non ☐
    b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui ☐ Non ☒

    Remarques/Observations :

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui ☒ Non ☐

    Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui ☐ Non ☒ N.a. ☐

    Si oui, lequel ?

    Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
    - principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒
    - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☐

      Si oui, expliquez de quelle manière : N/A
    - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☒ Non ☐

      Si oui, expliquez pourquoi : N/A
    - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒

      Si oui, expliquez de quelle manière :

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation[5] ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers[6] ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

5 Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

6 Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

19

Session ordinaire 2021-2022

CL,NL/LW P.V. J 19

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 02 février 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7961 **Projet de loi modifiant :**
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

   - Désignation d'un rapporteur
   - Présentation du projet de loi et examen des articles
   - Echange de vues

2. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Yves Gonner, Directeur des *Luxembourg Business Registers*

Mme Christine Goy, , M. Daniel Ruppert, , Mme Mathilde Crouail, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, du groupe parlementaire déi gréng

M. Noah Louis, de l'Administration parlementaire

Excusés : /

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

En guise d'introduction, M. Charles Margue (Président de la Commission, déi gréng) procède à une succincte présentation du projet de loi sous rubrique avant de passer la parole à Mme la Ministre de la Justice et au Directeur des *Luxembourg Business Registers* (ci-après « LBR ») afin que ceux-ci puissent entrer dans le détail de la matière.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) souhaite d'emblée signaler qu'accessoirement au projet de loi en question, deux projets de règlement grand-ducal seront proposés ; l'un d'entre eux concernant les mécanismes de sanction et l'autre définissant les nouvelles modalités d'accès aux LBR. Les informations répertoriées aux LBR sont généralement et gratuitement accessibles garantissant une transparence considérable. Or, afin de garantir l'accessibilité ainsi que la qualité des renseignements susmentionnés, il s'avère indispensable d'adapter le cadre dans lequel les LBR s'inscrivent.

L'oratrice fait également référence à l'attention internationale que le Luxembourg a recueillie en raison des LBR, que ce soit au niveau de l'Organisation de coopération et de développement économiques (ci-après « OECD ») ou en rapport avec des révélations journalistiques. Les expériences vécues ces dernières années ont fait ressortir qu'il est indispensable de munir les LBR d'un éventail de mesures qui pourront être prises en cas de non-respect des prescriptions en matière d'informations à fournir aux LBR ; ceci dans un esprit de promouvoir tant la qualité que l'accessibilité et la transparence en ce qui concerne les informations à répertorier par les registres concernés.

Par le biais d'un diaporama[1], le Directeur des LBR présente quelques notions clés en relation avec les LBR pour le détail desquelles il est renvoyé audit diaporama. Il est notamment relevé que le contexte international principalement déterminé par les normes édictées au niveau du Groupe d'action financière (ci-après « GAFI ») et de l'Union européenne (ci-après « UE ») a fait l'objet de certains changements de manière à ce que les registres de commerce sont censés avoir un rôle plus proactif n'étant plus des simples dépositaires de renseignements.

Pour ce qui est du niveau national, il est constaté que le taux de conformité des entreprises demeure insatisfaisant et que les LBR se voient de plus en plus solliciter de manière à ce qu'il apparaisse nécessaire d'améliorer son fonctionnement en vue d'accroître son accessibilité.

Les LBR sont par conséquent confrontés à un changement de paradigme en ce qui concerne les défis à relever nécessitant une certaine mise à jour des compétences qu'ils détiennent.

Ces adaptations touchent également à l'interface offerte aux différentes catégories d'utilisateurs. Ainsi, la différence est faite entre les autorités publiques, qu'elles soient de type national ou international, des utilisateurs professionnels, tels les avocats ou les établissements financiers, ainsi que des personnes morales et des personnes physiques ayant recours aux LBR sans que cela relève de leurs missions purement professionnelles.

[1] *Cf.* Annexe.

Pour ce qui est du suivi à implémenter, trois étapes permettront de promouvoir la complétude des registres, la première parmi elles étant la prévention, c'est-à-dire les actions préventives que les LBR pourront prendre afin d'éviter que les déposants n'encourent des retards dans la transmission des renseignements requis. Il est fait mention des avertissements adressés aux déposants concernant une venue à échéance prochaine promouvant ainsi la mise à jour des données répertoriées.

En second lieu, est évoquée la majoration des frais de dépôt ou de déclaration qui consiste à augmenter les frais de dépôt ou de déclaration d'un certain montant compte tenu du retard accumulé afin de motiver les déposants à déposer ou déclarer les actes juridiques dans les délais impartis, c'est-à-dire endéans le mois à compter de l'évènement en cause.

Le dernier mécanisme de garantie da la qualité et de la complétude des registres et du recueil en question est l'éventail de sanctions à disposition des LBR. En cas d'infractions jugées graves, les LBR procèdent à une transmission aux parquets des dossiers concernés, voire à la dissolution administrative sans liquidation si les conditions y afférentes sont accomplies pourvu que le projet de loi instaurant celle-ci soit adopté entretemps[2].

Il s'ensuit que les mesures de mise en conformité se déclinent en trois phases : une phase préventive suivie d'une phase coercitive pour en terminer le cas échéant dans une phase répressive.

Comme évoqué ci-dessus, la phase préventive comprend des avertissements adressés aux entreprises tant en guise de les mettre en garde que certaines données ne seront prochainement plus à jour qu'en guise de notification que les délais dans lesquels les données auraient dû être actualisées, ont été dépassés. Ces avertissements sont la conséquence d'un suivi automatique des données et des échéances y afférentes.

Suite à l'adoption du présent projet de loi, la phase coercitive sera caractérisée par des mesures et des sanctions administratives. Parmi les mesures purement administratives se trouvent les avertissements publiés sur le site internet des LBR censés attirer l'attention des utilisateurs au fait que certains renseignements n'ont pas été déposés à temps. Il sera de même fait mention des dépôts manquants sur les extraits et certificats émis par les LBR. Ensuite, les LBR pourront prononcer des sanctions administratives consistant en des amendes et la radiation d'office de l'entité concernée des LBR en question. La sanction de la

[2] Projet de loi 6539B portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation et modifiant :
1° le Code de commerce ;
2° le Nouveau Code de procédure civile ;
3° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
4° 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 et portant modification de
- la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ;
- la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ;
- la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ;
- la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ;
5° la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts.

radiation d'office étant d'ores et déjà disponible à ce jour, le délai nécessaire sans dépôt quelconque sera néanmoins diminué de dix ans à douze mois à compter de la date d'envoi de la demande de mise à jour restée sans réponse.

Pour ce qui est de la phase répressive, les LBR pourront procéder à la dissolution administrative sans liquidation telle qu'évoquée précédemment, ainsi que de transmettre le dossier aux parquets et communiquer avec les régulateurs compétents.

Par conséquent, le projet de loi sous rubrique vise à munir les LBR d'un éventail de mesures permettant une gradation de celles-ci ; les mesures exposées ci-dessus suivent un certain ordre chronologique et s'appliqueront l'une après l'autre selon un échéancier précis.

Échange de vues

M. Laurent Mosar (CSV) tient tout d'abord à remarquer que la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs[3] (ci-après « RBE ») présente à ses yeux une certaine récence ce qui mène à ce qu'il considère que les raisons pour lesquelles l'on procède actuellement à des adaptations trouvent probablement leur origine dans les expériences pratiques vécues depuis lors espérant que la directive sous-jacente a été transposée de manière adéquate.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) indique que tel est le cas.

Par la suite, M. Laurent Mosar (CSV) se demande s'il serait possible d'obtenir une appréciation comparative des efforts effectués dans d'autres États concernant les registres homologues en ce que l'accessibilité et la qualité des informations reprises dans lesdits registres concourent à l'attractivité et la compétitivité d'une place financière telle que le Luxembourg.

Le Directeur des LBR indique que lors de la révision de la stratégie des LBR, ceux-ci s'étaient faits assister par un bureau de consultance international spécialisé dans le domaine de la lutte contre le blanchiment qui a également récolté des expériences dans ce domaine à l'étranger. Ainsi, l'orateur se voit en mesure d'affirmer que le processus de refonte entamé au Luxembourg peut être observé dans grand nombre d'autres États tels que le Royaume-Uni, par exemple. Comme évoqué ci-dessus, les standards internationaux obligent à des mutations constantes de manière à ce que la tendance à renforcer le rôle des registres de commerce observée au Luxembourg soit également présente dans d'autres États.

L'orateur fait de même référence aux greffiers auprès des tribunaux de commerce en France faisant également l'objet de réformes, ainsi qu'au registre de commerce allemand (« *Handelsregister* » en allemand) qui néanmoins est géré par des véritables juges (« *Registerrichter* » en allemand) qui par conséquent disposent par nature d'un pouvoir d'exécution plus contraignant qu'une autorité administrative indépendante telle que les LBR.

M. Laurent Mosar (CSV) souhaite de plus connaître l'appréciation de Mme la Ministre de la Justice quant aux conclusions de l'avocat général auprès de la Cour de justice de l'Union

[3] Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs et portant
1° transposition des dispositions de l'article 30 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ;
2° modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n°15, 15 janvier 2019).

européenne (ci-après « CJUE ») pour ce qui est des limites d'accès au grand public de certains renseignements du RBE « lorsque dans de circonstances exceptionnelles, une divulgation exposerait le bénéficiaire effectif à un risque disproportionné d'atteinte aux droits fondamentaux prévus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »[4].

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) note que l'avocat général a conclu que les exceptions visées sont effectivement conformes aux prescriptions européennes.

M. Laurent Mosar (CSV) fait en outre part de ses préoccupations en ce qui concerne la différence faite en termes de sanctions applicables aux sociétés commerciales d'un côté et aux associations sans but lucratif (ci-après « ASBL ») de l'autre côté ; est que cette différence de régime est justifiable face au principe de non-discrimination ?

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) se montre consciente quant à l'instauration d'une différence de traitement. Or, l'oratrice signale que la situation d'une ASBL n'est guère comparable à celle d'une société commerciale de manière à ce que la différence de traitement soit justifiée à ses yeux tout en rappelant que lors des débats afférents à la mise en place du RBE, les intervenants n'ont cessé de souligner l'importance d'un régime dérogatoire pour les ASBL.

En effet, une part significative des ASBL concernées présentent un fonctionnement peu comparable à des sociétés commerciales en raison des activités auxquelles elles se livrent de manière à ce qu'il s'avère justifié d'appliquer un régime atténué à celles-ci.

En pénultième lieu, M. Laurent Mosar (CSV) s'intéresse aux avertissements à publier sur les sites des LBR en cas de non-dépôt endéans les délais de documents et des recours y afférents en ce que cette mesure se présente selon l'orateur comme une sanction plus coercitive qu'une amende administrative. Le fait d'épingler une entité d'une telle manière sans s'être préalablement adressé à cette dernière et sans que celle-ci puisse s'exprimer semble à ses yeux soulever des problèmes de nature juridique.

M. Charles Margue (Président de la Commission, déi gréng) remarque que cela s'inscrit probablement dans une stratégie dite de « *name and shame* » consistant à attirer l'attention à des infractions précises en guise de dissuasion vis-à-vis des autres acteurs.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) souhaite d'emblée souligner que les considérations d'ordre du « *name and shame* » n'occupent pas une place primordiale dans les considérations qui sous-tendent le projet de loi sous rubrique. Il s'agit plutôt d'avertir les autres commerçants, voire personnes privées, de la santé financière d'une entité précise en ce que le retard, voire l'absence de dépôt de documents est un indicateur d'une mauvaise situation financière ; l'orateur affirme qu'une grande majorité des faillites prononcées est précédée par des irrégularités en matière de dépôts auprès des LBR.

Un représentant du ministère de la Justice (ci-après « représentant ») indique que le mécanisme des avertissements publiés sur les sites des LBR est la conséquence d'une obligation violée par l'entité en question et que cette violation est constatée de manière purement objective ; s'il existe une obligation de dépôt dans un certain délai et que le dépôt n'est pas réalisé endéans ce délai, l'on se trouve inévitablement en violation d'une obligation légale sans qu'une marge d'interprétation ne subsiste.

[4] Communiqué de presse n°12/2022 de la Cour de justice de l'Union européenne relatif aux conclusions de l'avocat général dans les affaires jointes C-37/20 *Luxembourg Business Registers* et C-601/20 Sovim, 20 janvier 2022.

Par conséquent, l'orateur juge que selon lui cet avertissement public ne pourrait guère être considéré comme une sanction, d'autant plus que l'avertissement ne fait que réitérer le constat de manque de dépôt qui ressort d'ores et déjà du dossier de l'entité en cause ; l'avertissement alloue dès lors uniquement une place plus proéminente à cette information. Cette mesure permet ainsi de ne pas demeurer complètement passif face à une violation flagrante d'une obligation légale et fait partie de la gradation des mesures et sanctions que les LBR seront en mesure de décerner en cas d'adoption du présent projet de loi.

M. Laurent Mosar (CSV) note qu'il se peut cependant que l'entité en question ait des motifs pertinents pour lesquels elle n'était pas en mesure de déposer en temps utile tout en réitérant ses propos quant à la considération que la mesure susmentionnée se présente comme une sanction camouflée à ses yeux plus contraignante encore qu'une sanction administrative telle que l'amende proposée.

Dans ce même ordre d'idées, M. Charles Margue (Président de la Commission, déi gréng) souhaite savoir si les entités sont mises en connaissance qu'un tel avertissement sera apposé à leurs fiches digitales.

Le Directeur des LBR précise que la publication de l'avertissement en cause est précédée d'une notification de l'entité en question du fait que les LBR constatent que le dépôt concerné n'a pas été effectué endéans le délai imparti. Cette notification se fait au moment du constat du retard et mentionne qu'au terme d'un délai supplémentaire d'un mois un tel avertissement sera publié de manière à ce que l'entité défaillante dispose, selon l'orateur, de suffisamment de temps pour régulariser sa situation.

Pour ce qui est, par exemple, du dépôt des comptes annuels, l'orateur note que l'assemblée générale se réunit nécessairement endéans les six mois suivant la clôture de l'exercice social et que le dépôt des comptes annuels doit intervenir un mois après leur adoption en assemblée générale. L'entité en question dispose ainsi d'un délai de sept mois suivi d'un délai supplémentaire d'un mois à compter de la mise en demeure adressée par les LBR avant que l'avertissement soit effectivement publié.

Il s'y ajoute que dans la pratique actuelle, le dépôt tardif est sanctionné d'une majoration des frais de dépôt. En revanche, l'absence de dépôt n'est guère sanctionnée en ce que le régime actuel ne prévoit pas de mesures intermédiaires, moins contraignantes que la radiation d'office, voire la transmission du dossier aux parquets.

M. Léon Gloden (CSV) souhaite d'emblée saluer que l'on compte élargir les pouvoirs des LBR afin de garantir la qualité des données y répertoriées en guise de promotion de la place financière qu'est le Luxembourg.

Ensuite, l'orateur exprime son désaccord avec le raisonnement présenté par le représentant du ministère de la Justice concernant la publication de l'avertissement évoquée ci-dessus en ce qu'il ressort d'une comparaison avec la procédure devant la Commission national pour la protection des données (ci-après « CNPD ») que celle-ci comprend plus de garanties procédurales de manière à préserver les droits des accusés en matière de protection des données.

En effet, la procédure devant la CNPD prévoit que la publication de la décision soit considérée comme sanction additionnelle[5] de manière à ce qu'elle ne puisse être exécutée qu'après que

[5] Art. 52, Loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en oeuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE

le délai de recours est écoulé, voire que les recours intentés ont abouti dans une confirmation de la décision prise par la CNPD. Or, la mesure en cause prévoit que la publication précède la possibilité d'intenter un recours.

Il s'y ajoute que des dissonances au sein des organes dirigeants d'une entité ou entre ses actionnaires peuvent valablement mener à ce que des retards dans les dépôts susvisés soient encourus sans que cela ne justifie, selon l'orateur, qu'un tel avertissement soit publié.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) souligne que la comparaison avec la procédure devant la CNPD n'est guère adéquate en ce que l'on est ici dans le cas de figure d'un constat objectif irréfragable d'une violation d'une obligation légale qui est certes mise en exergue, mais qui ressort d'ores et déjà du dossier de l'entité concernée de manière à ce que cette information soit de toute façon publiquement disponible.

Dernièrement, M. Laurent Mosar (CSV) souhaite savoir si la mesure des avertissements publiés sur les sites des LBR en cas de renseignements manquants s'applique également aux ASBL.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) précise que les ASBL se verront appliquer le même régime.

M. Léon Gloden (CSV) souhaite en outre savoir si l'intervention du parquet est nécessaire dans la procédure de radiation d'office des LBR.

Un représentant indique que la radiation d'office est une procédure purement administrative et qu'à présent environ 20 000 entités ont été radiées des registres concernés. En tant que telle la procédure de radiation d'office est soumise au droit commun de la procédure administrative et sera par conséquent précédée par une notification par pli recommandé faisant mention du délai imparti pour la régularisation et des conséquences d'un refus de régularisation. Cette entité subsistera juridiquement sans pour autant figurer dans les registres en question, de manière à ce qu'une intervention judiciaire ne soit pas requise.

En aval de cela, s'ajoutera la procédure administrative sans liquidation, si les conditions d'une dissolution sans liquidation sont remplies, voire une dissolution judiciaire avec liquidation.

Mme Carole Hartmann (DP) s'interroge sur la compatibilité du présent projet de loi avec le projet de loi 6054 sur les associations sans but lucratif et les fondations[6] en ce que celui-ci prévoit l'instauration de différentes catégories d'ASBL assorties d'obligations plus contraignantes, notamment en matière de la comptabilité, selon la taille de l'association concernée. Est-ce que la taille d'une ASBL aura un effet quant aux obligations à implémenter par le projet de loi sous rubrique ?

Le représentant indique que le projet de loi 6054 aura certes un impact, mais que celui-ci ne se présente que de manière indirecte en ce que ce premier projet de loi instaure des obligations de dépôt pour certaines catégories de renseignements et le projet de loi sous rubrique en précise les conséquences que les LBR seront en mesure de prendre en cas de retard, voire d'absence de dépôt de manière à ce que les deux projets de loi susvisés soient complémentaires.

(règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n°686, 16 août 2018).

[6] Projet de loi 6054 sur les associations sans but lucratif et les fondations, doc. parl. 6054/00.

M. Léon Gloden (CSV) signale accessoirement qu'il serait opportun d'aborder le sujet de la compatibilité de la présente loi en projet avec les projets de loi 6539A[7] et 6539B[8] en Sous-commission « Préservation des entreprises et Modernisation du droit de la faillite » de la Commission de la Justice particulièrement pour ce qui est de la dissolution sans liquidation.

M. Laurent Mosar (CSV) souhaite savoir s'il serait possible d'obtenir des chiffres exacts quant au nombre de dossiers transmis aux parquets ainsi qu'au nombre de condamnations qui en résultent afin d'acquérir une meilleure vue globale de la problématique.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) tâchera de livrer les statistiques demandées tout en soulignant que le recours aux autorités judiciaires s'avère par moments fastidieux de manière à ce que l'on ait opté pour l'instauration de sanctions administratives permettant une meilleure flexibilité.

Désignation d'un rapporteur

La Commission de la Justice désigne son Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme rapporteur du présent projet de loi.

2. Divers

[7] Projet de loi 6539A relative à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite, modifiant: (1) le livre III du Code de commerce, (2) la section Ière du chapitre II du titre IX du livre II du Code pénal, (3) les articles L. 125-1, L. 127-3 à L. 127-5 et L. 512-11 du Code du Travail, (4) les articles 257 et 555 du Nouveau Code de Procédure civile, (5) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, (6) la loi modifiée du 8 janvier 1962 concernant la lettre de gage et le billet à ordre, (7) la loi du 7 juillet 1971 portant, en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes, (8) la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, (9) la loi modifiée du 23 juillet 1991 ayant pour objet de réglementer les activités de sous-traitance, (10) la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière, (11) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, et (12) la loi générale des impôts (« Abgabenordnung »), et abrogeant : la loi du 14 avril 1886 concernant le concordat préventif de la faillite, la loi du 15 mars 1892 sur la procédure en débet en matière de faillite et l'arrêté grand-ducal du 24 mai 1935 complétant la législation relative aux sursis de paiement, au concordat préventif de la faillite et à la faillite par l'institution du régime de la gestion contrôlée.

[8] Projet de loi 6539B portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation et modifiant :
1° le Code de commerce ;
2° le Nouveau Code de procédure civile ;
3° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
4° 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 et portant modification de
- la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ;
- la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ;
- la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ;
- la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ;
5° la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts.

M. Gilles Roth (CSV) souhaite attirer l'attention au fait que la motion n°3559 de Mme Nancy Arendt épouse Kemp relative à des enquêtes scientifiques sur les violences sexuelles au Luxembourg et à la mise en place d'un Office national d'aide et de soutien pour abus sexuel déposée le 30 juin 2021 n'a à présent pas encore fait l'objet d'une réunion en commission en dépit de la demande de convocation formulée par le groupe politique CSV en date du 12 janvier 2022.

M. Léon Gloden (CSV) souhaite aborder la thématique des incidents répétés au sein du Centre socio-éducatif de l'État à Dreiborn.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) signale que le Centre socio-éducatif de l'État à Dreiborn figure parmi les attributions de M. le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse avec prière de s'adresser à celui-ci pour toute interrogation y afférente.

M. Marc Goergen (Piraten) et Mme Octavie Modert (CSV) indiquent que le premier incident récent au Centre socio-éducatif de l'État à Dreiborn a fait l'objet de la réunion du 17 janvier 2022 de la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche[9].

Mme Octavie Modert (CSV) ajoute que certaines thématiques effleurées lors de ladite réunion apparaissaient comme étant à cheval entre les compétences de Mme la Ministre de la Justice et M. le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse de façon à ce qu'il soit opportun, selon l'oratrice, de traiter la thématique sous rubrique lors d'une réunion jointe des commissions impliquées.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : Diaporama présenté en Commission de la Justice le 2 février 2022

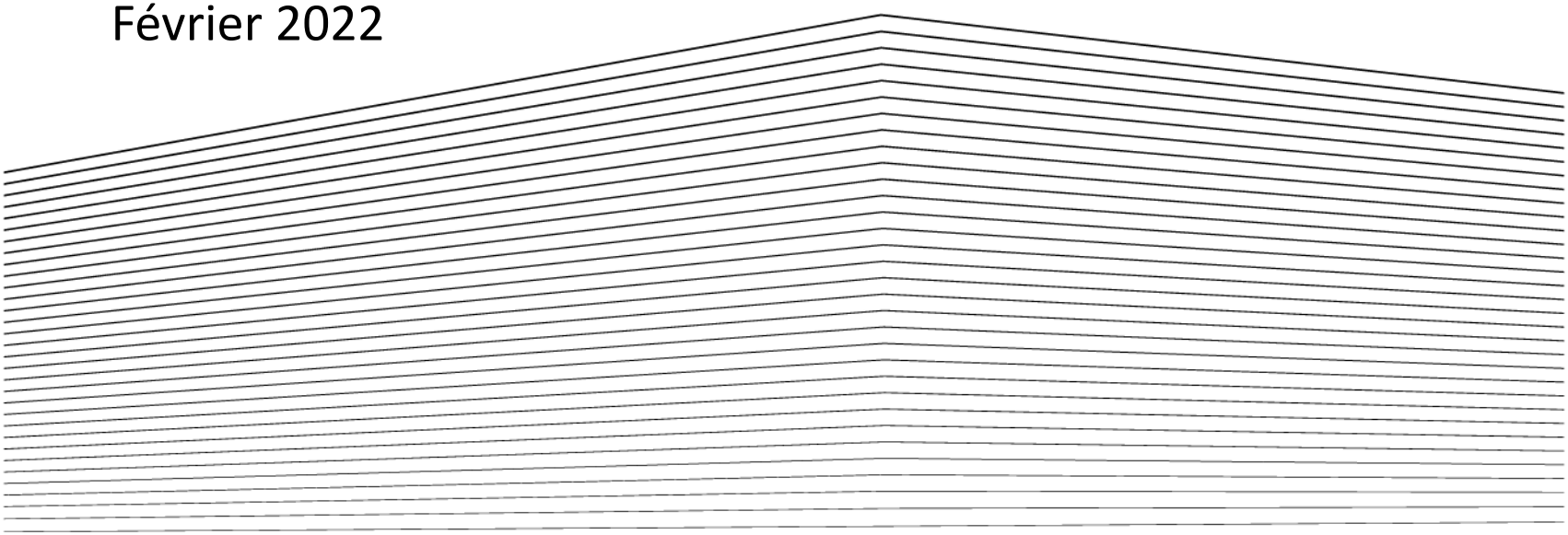
[9] Procès-verbal de la réunion du 17 janvier 2022 de la Commission de l'Éducation nationale, de l'Enfance, de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, P.V. ENEJER 14/2021-2022.

LUXEMBOURG
BUSINESS
REGISTERS

Luxembourg Business Registers

Présentation à la Commission de la Justice

Février 2022



Agenda

1	Présentation de LBR
2	Stratégie de LBR
3	Différents étapes de la réforme
4	Mesures concrètes

1. Présentation de LBR

Luxembourg Business Registers - Sommaire

- Groupement d'intérêt économique créé en 2000
- Membres : L' Etat (Ministère de la Justice), Chambre de Commerce, Chambre des Métiers
- Gestionnaire du :
  - Registre de commerce et des sociétés (RCS) depuis 2003
  - Recueil Electronique des Sociétés et Associations (RESA) depuis 2016
  - Registre des Bénéficiaires Effectifs (RBE) depuis mars 2019

RCS
REGISTRE DE COMMERCE ET DES SOCIÉTÉS

RESA
RECUEIL ÉLECTRONIQUE DES SOCIÉTÉS ET ASSOCIATIONS

RBE
REGISTRE DES BÉNÉFICIAIRES EFFECTIFS

LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS

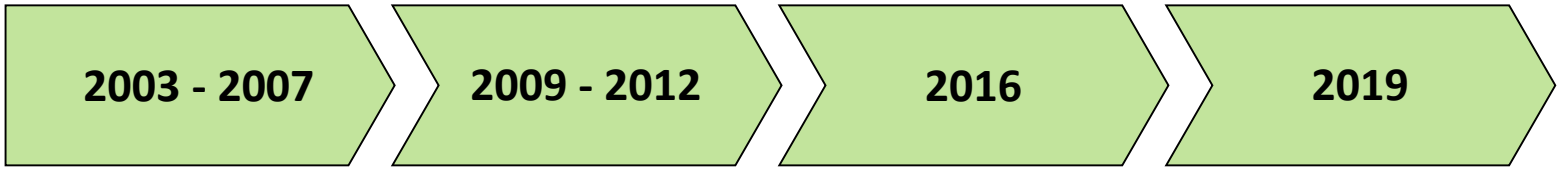
Interconnexion de LBR à l'international grâce à l'informatisation des registres

LBR est connecté aux réseaux européens d'interconnexion des registres de commerce (BRIS) et des registres des bénéficiaires effectifs (BORIS – connexion en cours)

LBR travaille à l'interconnexion avec le registre européen des insolvabilités (IRI) et est en train de mettre en place le registre national des insolvabilités qui sera intégré dans la plateforme de LBR

LBR est membre de l'European Business Registry Association et est interconnecté à la plateforme European Business Register, plateforme collaborative volontaire entre registres européens

Les étapes clés de l'évolution de LBR ont débuté en 2003



- Réorganisation du RCS
- Digitalisation des archives papier
- RCS disponible sur internet

- Ouverture du dépôt électronique
- eCDF – dépôt électronique des comptes annuels au format structuré

- Mise en place du RESA

- Mise en place du RBE

Luxembourg Business Registers - Chiffres clés

Nombre d'entités immatriculées au 31/12/2021: **152 451**

Entités immatriculées en 2021 : **14 282**

Dépôts effectués en 2021 (RCS et RBE) : **354 000**

Nombre de documents téléchargés : **19,6 millions**

Extraits commandés (RCS et RBE) : **521 000**

Nombre d'administrateurs / gérants inscrits : **350 000**

Nombre de bénéficiaires effectifs inscrits : **290 000**

LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS

2. Stratégie de LBR

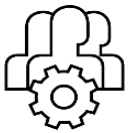
LBR est engagé dans une stratégie de transformation ambitieuse (2021-2023)

Les objectifs majeurs:

Fournir des informations précises, à jour et correctes afin d'améliorer la confiance en nos registres

Assurer une utilisation optimale des données et maximiser la valeur de nos registres pour l'économie luxembourgeoise

Faire respecter les exigences légales afin de contribuer à la lutte contre la criminalité économique



Soutenir et guider nos usagers afin de garantir une expérience utilisateur sans faille

LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS

Les raisons principales du projet de reforme de LBR

Contexte :

Une revue approfondie de la stratégie de LBR et une analyse comparative internationale ont été effectués en 2020.

Le contexte international ainsi que le contexte national représentent un défi pour LBR :

Contexte inter - national

- Evolution des standards internationaux
- Vocation historique : Dépositaire d'informations juridiques et financières pour faciliter le commerce
- Nouveau rôle : devenir plus proactif dans l'environnement commercial et dans les questions d'atténuation des risques
- Garantir des données complètes, précises, intégrales et à jour

Contexte national

- Taux de conformité des entreprises reste insatisfaisant
- Demandes accrues de données de LBR de la part des autorités nationales (NRA – plan national d'évaluation des risques, administrations nationales,…)
- Améliorer l'expérience des utilisateurs dans leurs démarches auprès de LBR

LBR doit adapter ses missions aux multiples exigences (inter)nationales et renforcer son rôle en tant que centre de compétences

L'évolution des normes internationales a renforcé les exigences et les attentes auprès des registres

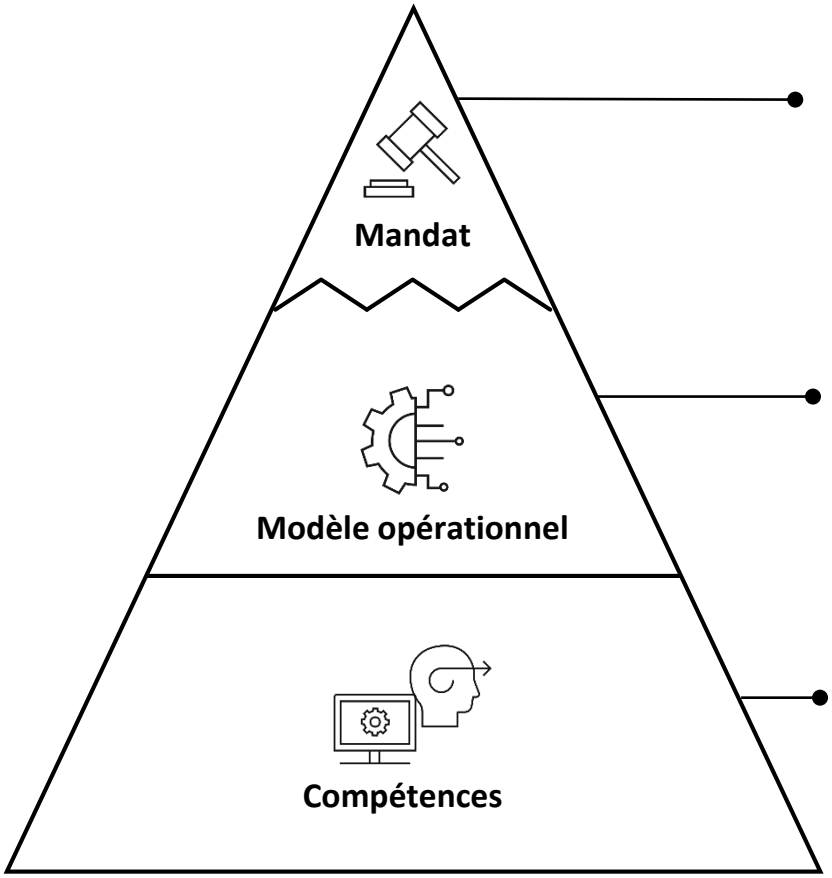
- Renforcement des **normes du GAFI** en matière d'**atténuation des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme** (ex: **transparence des bénéficiaires effectifs**)

- Entrée en vigueur de la 5ème **directive anti-blanchiment** (AMLD5) et plan d'action européen en cours pour une politique globale de l'Union en matière AML

- **Forum mondial de l'OCDE sur la transparence et l'échange des données à des fins fiscales**

- Création du **système d'interconnexion des registres du commerce et des sociétés** BRIS (2017), et du **système d'interconnexion des registres des bénéficiaires effectifs** BORIS (2020)

La transformation de LBR s'articule autour de 3 initiatives clés et sera mise en œuvre d'ici la fin de l'année 2023



Mettre en place **les adaptations nécessaires du cadre légal** en introduisant notamment des pouvoirs de sanction

Etablir le modèle opérationnel cible et définir les processus requis

Investir dans la **technologie** et optimiser les **compétences et le savoir faire** pour atteindre le nouvel état opérationnel de LBR

LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS

3. Différentes étapes de la réforme

Les objectifs de la stratégie se traduisent par des activités concrètes à réaliser tout au long de la chaîne de valeur de LBR

Enregistrement et collecte de données

Précision et intégrité du registre

Utilisation du registre

LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS

Activités de support

Le site internet de LBR est adapté à chaque type d'utilisateur afin de créer une meilleure expérience utilisateur

Type d'utilisateurs de LBR	
	Les instances internationales et les autorités luxembourgeoises
	Secteur privé professionnel : Prestataires de services aux entreprises, études d'avocats, institutions financières, assurances,…
	Secteur privé non professionnel : personnes morales
	Grand public

Activités de collecte des données

Les données sont collectées grâce à un processus transparent et entièrement numérique

	Attributs clés du processus de collecte	Types d'utilisateurs
1	Processus de collecte entièrement numérique (formulaires HTML – 31/03/2022)	
2	Portail facile à utiliser avec des définitions claires des données et des règles de validation des données (nouveau portail internet de LBR – S2 / 2022)	
3	Liens directs avec des utilisateurs professionnels à grande échelle (directive digitalisation – Accès API avec le notariat – S2/2022)	
4	Liens directs avec des bases de données tierces pour la collecte de données sur les entités légales	

Activités de vérification

Les contrôles aident à vérifier l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité des données

1

Contrôles automatisés dans les formulaires d’inscription des données

2

Contrôles manuels après la soumission des données

3

Contrôles supplémentaires dans les banques de données auxquelles LBR a accès

Activités de suivi

Le suivi des banques de données a plusieurs objectifs à remplir

		Objectifs
1.	**Prévention**	• Prévenir les entreprises qu'un dépôt ou inscription est bientôt à faire • Amener les entités à garder leur dossier à jour et se conformer à leurs obligations légales
2.	**Majoration des frais de dépôt/déclaration**	• Possibilité de contrôler que les entités déposent endéans les délais légaux (1 mois à compter de l'évènement juridique) • Mise en œuvre d'une majoration des frais de dépôt/déclaration en cas de retard (1 mois =50€ / 3 mois = 200€ / 4 mois = 500€ - sauf ASBL / Fondations)

3.	**Sanctions**	• Pour les entités qui ne qui ne sont pas en conformité avec leurs obligations légales, mise en œuvre de mesures administratives
		• Pour les entités qui contreviennent gravement aux dispositions légales:
		  ○ Transmission aux parquets
		  ○ Lorsque la Procédure de Dissolution Administrative sans Liquidation (PDAL) entrera en vigueur et que les conditions en sont remplies (pas de salariés ni d'actif), dissolution administrative par LBR

Activités de mise en conformité

La mise en conformité est une étape importante dans le respect des obligations légales

Entreprises conformes

Entreprises non - conformes

1 **Consentantes et capables**

Entités comprennent leurs obligations légales et souhaitent se mettre en conformité par rapport à la loi.

2 **Consentantes mais incapables**

Entités souhaitent se mettre en conformité par rapport à la loi
mais ne comprennent pas leurs obligations légales.

3 **Capables mais non consentantes**

Entités comprennent leurs obligations légales mais ne souhaitent pas se mettre en conformité par rapport à la loi **(sans intention criminelle)**

4 **Intention criminelle**

Entités non consentantes avec intention criminelle (p.ex. cacher les vrais B.E.) : **Transmission aux parquets**

L'objectif est d'amener les entreprises incapables et non consentantes à se mettre en conformité

Activités de mise en conformité

Les mesures sont mises en œuvre progressivement, d'une manière efficace, proportionnée et dissuasive

Sévérité croissante des sanctions

1. Phase préventive : Guider, informer et assister

- **Suivi automatisé des données** arrivant prochainement à expiration, des données périmées ou manquantes et des dépôts obligatoires et réguliers manquants
- **Avertissement à l'entreprise** (par email ou lors d'une démarche de dépôt) que ses données ou dépôts ne sont bientôt plus à jour
- **Avertissement à l'entreprise** que ses données ou dépôts ne sont plus à jour, que les délais légaux sont dépassés

2. Phase coercitive : Sanctions administratives

- **LBR dispose de mesures administratives** pour amener les entreprises à se conformer à la loi. Ces mesures incluent :
  - Des avertissements sur le site internet
  - Des mentions introduites sur les extraits / certificats émis par LBR
  - Des amendes administratives
  - La radiation d'office

3. Phase répressive: Sanctions pénales et dissolution

- A terme, **Procédure de dissolution administrative sans liquidation** (PDAL)
- Transfert aux parquets
- Communication avec les régulateurs

L'accent est mis sur **l'explication**, **l'information, la formation** et la **simplification des démarches** afin de réduire au maximum les phases coercitives et répressives.

LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS

Activités de diffusion

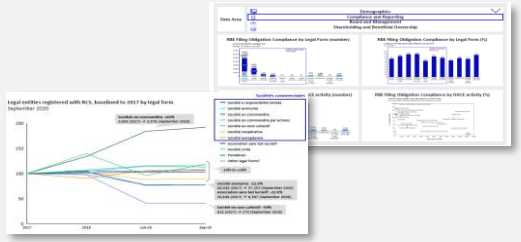
Les données collectées sont diffusées grâce à des tableaux de bord standardisés

1

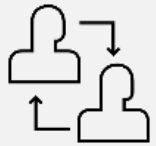
Les données sont accessibles au public

2

Les données sont présentées de manière à faciliter leur diffusion



3



Les données sont partagées de manière proactive

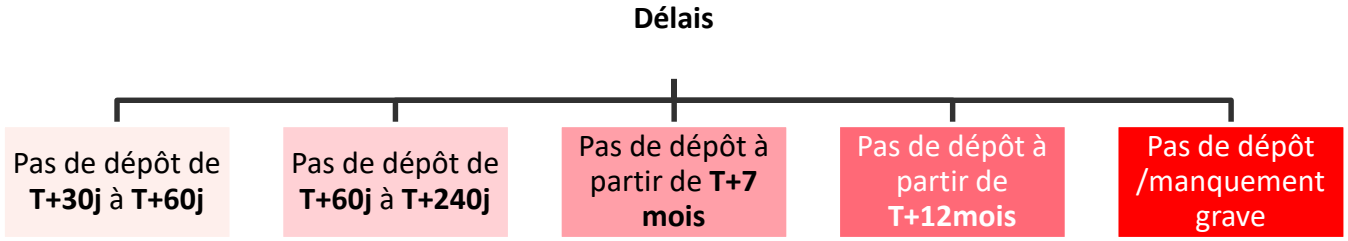
LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS

4. Mesures concrètes

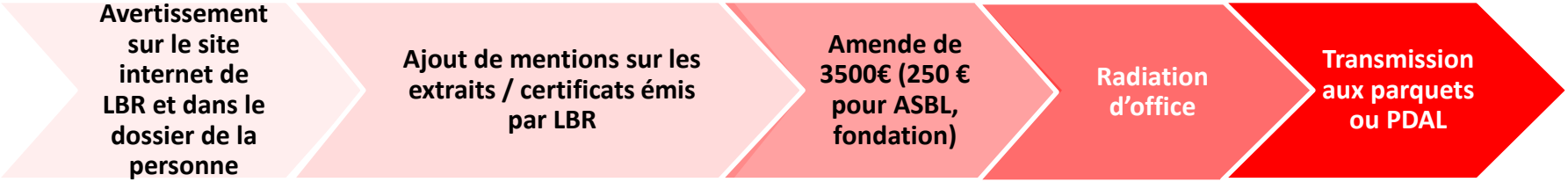
LUXEMBOURG
BUSINESS
REGISTERS

Les mesures administratives sont déployées par palier

Les mesures administratives sont appliquées à partir **de la date d'envoi (date de référence 'T')** d'une lettre recommandée reprenant les manquements constatés au niveau du RCS ou du RBE. L'entreprise concernée dispose de 1 mois pour agir et se mettre en conformité.



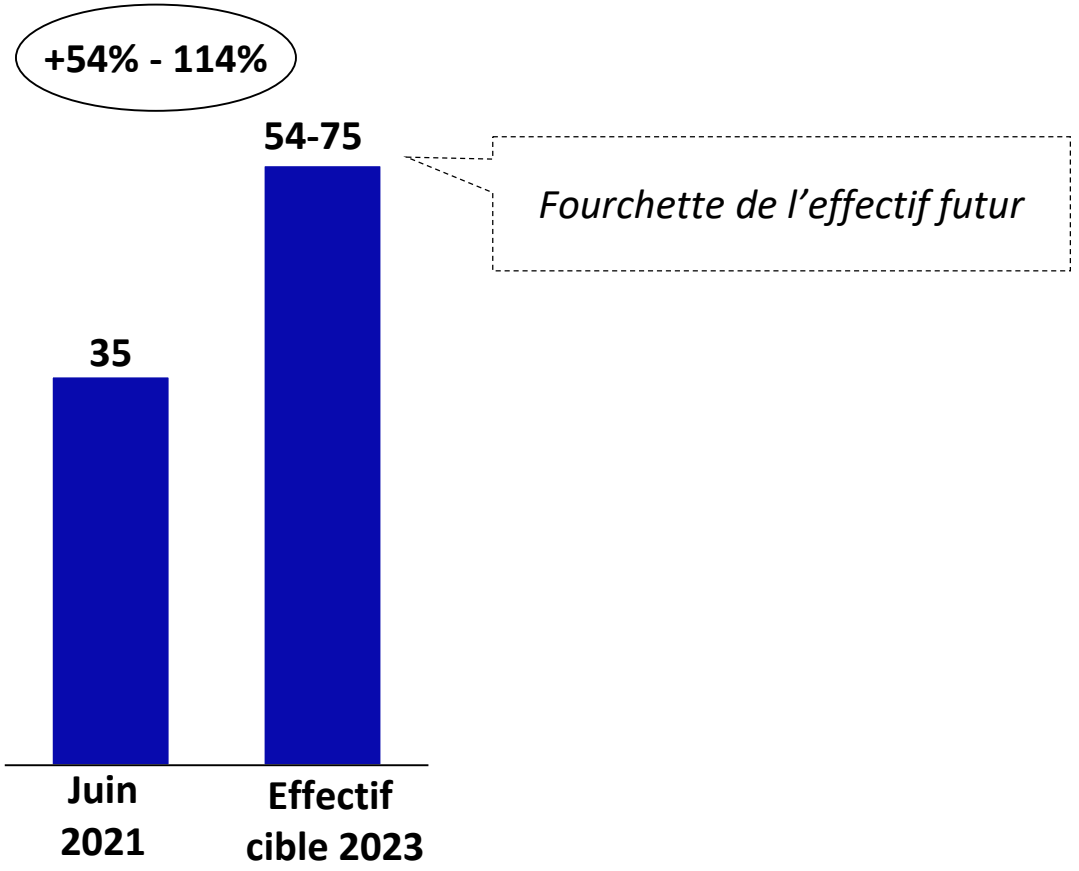
A défaut, les sanctions administratives vont être mises en œuvre au fur et à mesure, tant que l'entreprise n'a pas mis à jour ses informations ou son dossier. **Ces mesures se cumulent entre elles. Une fois le dossier régularisé, elles sont supprimées, à l'exception de l'amende qui reste due.**



LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS

La nouvelle organisation cible requiert la mise en place de fonctions et de compétences nouvelles

Doublement de l'effectif dans la période 2021-2023



LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS

LBR travaille activement sur la mise en place des nouveaux dispositifs technologiques afin d'attendre ses objectifs

1 **Formulaires d**e collecte de données au format HTML facilitant les flux de données et leur vérification

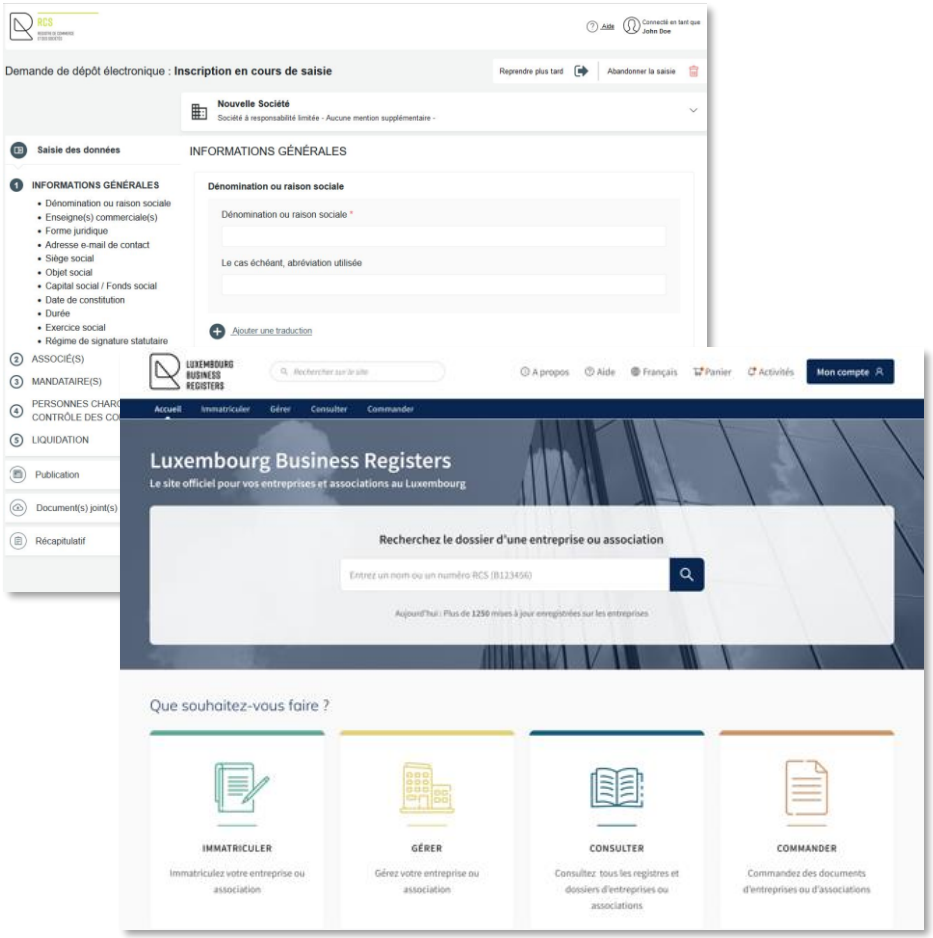
2 **Nouveau portail LBR** plus convivial pour le grand public facilitant l'accès aux services et aux informations

3 **Data Warehouse** afin d'améliorer la structure des données disponibles de manière à faciliter leur diffusion

4 **API de consultation** & **e-services** pour le secteur privé afin d'améliorer l'accès des professionnels aux données des personnes immatriculées

5 **API de consultation & extraits XML** pour le secteur public dans le but d'améliorer l'accès aux données du RCS

Exemple de nouveau formulaire HTML

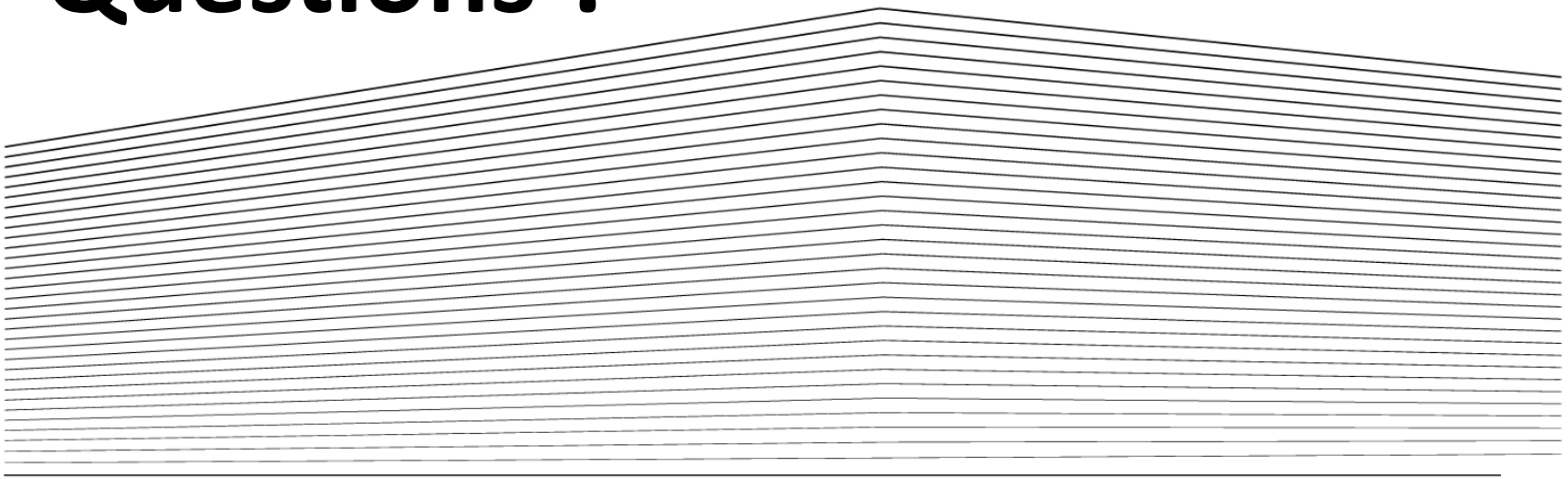


Nouveau portail LBR

LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS

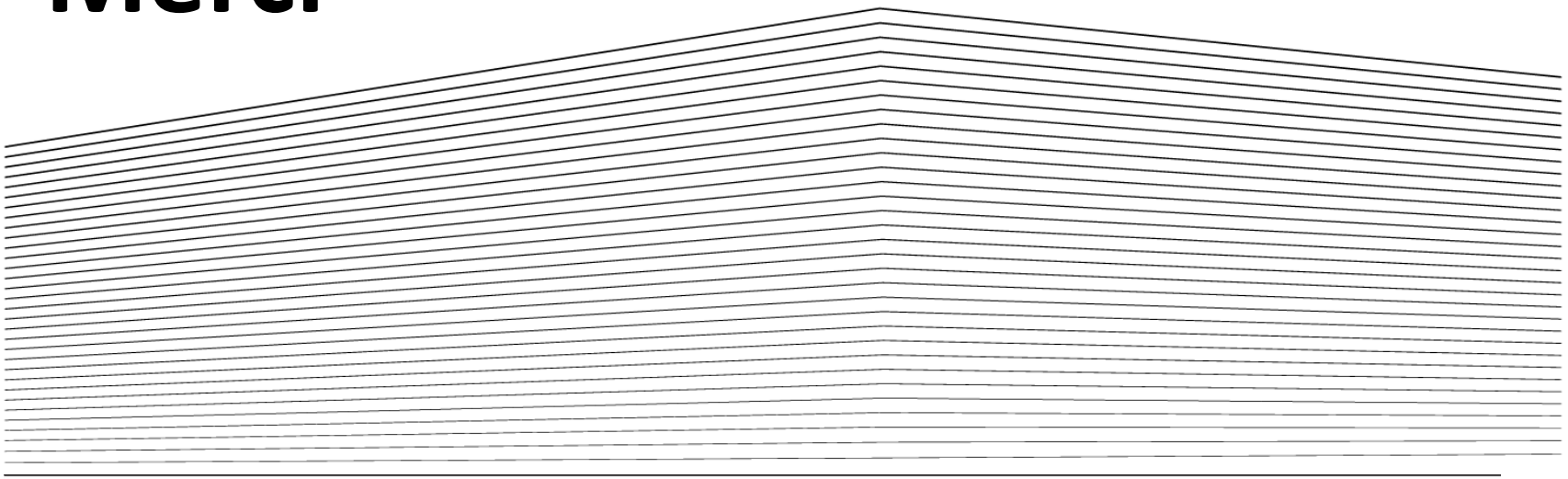
LUXEMBOURG
BUSINESS
REGISTERS

Questions ?



LUXEMBOURG
BUSINESS
REGISTERS

Merci



LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS G.I.E. T. (+352) 26 42 81 F. (+352) 26 42 85 55 WWW.LBR.LU
ADRESSE POSTALE : L-2961 LUXEMBOURG | SIÈGE : 14, RUE ERASME L-1468 LUXEMBOURG | R.C.S. LUXEMBOURG C24

7961/01

N° 7961[1]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

P R O J E T D E L O I

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(29.4.2022)

RESUME STRUCTURE

La Chambre des Métiers salue le projet de loi sous avis qui confère un rôle plus proactif au gestionnaire du registre du commerce et du registre des bénéficiaires économiques. Il s'agit d'habiliter le gestionnaire à pouvoir prendre les mesures nécessaires pour améliorer la fiabilité et la mise à jour des informations à fournir par les entités concernées.

La Chambre des Métiers rappelle cependant sa préoccupation que les instruments mis en place sous l'impulsion de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme doivent être strictement encadrés et limités aux besoins de la cause. Ils ne doivent pas nuire à la santé du tissu économique national ou à la vie culturelle et sociale en pesant de façon disproportionnée respectivement sur les micro-entreprises ou PME artisanales et les associations sans but lucratif locales.

A ce titre la Chambre des Métiers se montre satisfaite que le gestionnaire garde le pouvoir d'appréciation nécessaire quant à la décision d'appliquer ou de ne pas appliquer des mesures et amendes administratives. Elle recommande par ailleurs de définir précisément l'organe compétent pour prendre ces décisions et de maintenir la possibilité d'adapter les cas échéant la sanction à la gravité des faits en gardant l'actuelle fourchette d'amende qui est de 251 à 5.000 euros.

*

Par sa lettre du 20 janvier 2022, Madame la Ministre de la Justice a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

1. Considérations générales

Le registre du commerce est une source officielle d'informations de nature économique sur les entreprises. Le rôle du RCS est d'assurer la publicité des actes, des documents et d'informations importantes concernant principalement les commerçants et les sociétés commerciales et civiles. Or, l'accroissement du nombre et des genres des acteurs économiques, ainsi que du volume d'informations que ces entités doivent publier au RCS, notamment en raison de l'évolution de la législation, ainsi que le besoin croissant d'un commerce globalisé de disposer d'informations actuels et actualisées qui est encore stimulé par les nouvelles technologies permettant d'optimiser le flux d'information, mènent le législateur à entamer la présente réforme qui constitue en même temps un changement de paradigme dans le rôle que joue le RCS.

En effet, le RCS ne doit pas seulement être le gestionnaire des informations qui y sont déposées mais il doit jouer un rôle plus proactif aux dires des auteurs du projet de loi afin de recueillir les informations légales, de les tenir à jour et de les rendre accessibles aux intéressés. Attendu que le gestionnaire du RCS est en même temps le gestionnaire du registre des bénéficiaires économiques (RBE) le projet de loi vise à conférer la même proactivité pour la gestion de ce deuxième registre.

Concrètement, il est prévu d'étendre les mesures incitatives, voire coercitives afin que le gestionnaire dispose d'instruments utiles pour amener les entités immatriculées à effectuer leurs déclarations, à la fois au RCS et au RBE, ainsi que de respecter les délais pour le faire.

Le projet de loi sous avis prévoit par ailleurs l'interconnexion du RCS avec le RBE ; la vérification des inscriptions par le gestionnaire ; ainsi que la mise à jour d'office des informations qui sont communiquées au gestionnaire par les différents registres nationaux auxquels il a accès, créant de la sorte un instrument de contrôle puissant, notamment dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Ce dispositif rencontre certainement les expectatives du Groupe d'action financière (Gafi) dans le contexte du 4e cycle d'évaluation mutuelle du Luxembourg qui est en cours. La Chambre des Métiers rappelle cependant dans ce contexte sa préoccupation que les instruments mis en place sous l'impulsion de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et des cycles d'évaluations mutuelles du Gafi doivent être strictement encadrés et limités aux besoins de la cause. Ils ne doivent pas nuire à la santé du tissu économique national ou à la vie culturelle et sociale. Ce risque est cependant réel si on applique les mêmes obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme aux micro-entreprises et PME artisanales qu'aux professionnels du secteur financier ; ou si on applique les mêmes charges et obligations comptables aux petites associations sans but lucratif locales qu'aux sociétés commerciales[1].

A ce titre la Chambre des Métiers se montre satisfaite que le gestionnaire garde le pouvoir d'appréciation nécessaire quant à la décision d'appliquer ou de ne pas appliquer des mesures et amendes administratives.

2. Observations particulières

La Chambre des Métiers salue la clarification que le ministre ayant la Justice dans ses attributions a la qualité de responsable du fichier RCS et que le gestionnaire a la qualité de sous-traitant au sens du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des données à caractère personnel.

Elle salue par ailleurs que l'indication de l'adresse électronique soit systématiquement demandée aux entités lors de leur immatriculation au RCS, La possibilité de communication entre le gestionnaire du RCS et l'entité intéressée est facilitée.

L'indication systématique du genre du commerçant doit permettre selon les auteurs du projet de loi de connaitre la proportion d'hommes et de femmes inscrits au RCS et d'être un indicateur permettant de mesurer les écarts entre les sexes. Or, il s'avère que seul une minorité des personnes physiques font encore le commerce en nom personnel et que la majorité s'établit sous forme d'une société commerciale. L'indication du genre n'est cependant pas demandée aux personnes représentant une personne morale ou autre entité en leur qualité de mandataires légaux. Les informations que le gestionnaire du RCS pourrait donc fournir au Service central de la statistique et des études économiques ne seraient que fragmentaires et d'une utilité très limitée. La Chambre des Métiers estime par conséquent que l'indication obligatoire du genre du seul commerçant personne physique n'est pas dument justifié.

2.1. *Le changement de paradigme*

Le changement de paradigme annoncé s'opère respectivement ; par la modification de l'article 15 et l'introduction de l'article 19-6 de la loi concernant le RCS ; et par la modification de l'article 8 et l'introduction de l'article 16-1 de la loi concernant le RBE. Il s'agit de renforcer les pouvoirs d'action et les pouvoirs de sanction du gestionnaire. Par ailleurs, les deux registres sont connectés aux registres centraux européens, ainsi qu'interconnectées.

---

1 Projet de loi n° 6054, voir document n°6054[12], avis de la Chambre des Métiers du 20/01/2022

Concernant son pouvoir d'action, le gestionnaire se voit conférer le pouvoir de vérification des inscriptions effectuées ; la mission de la mise à jour d'office des inscriptions en fonction des informations qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès ; et il peut inscrire, modifier ou rayer d'office les informations concernant les entités immatriculées au RCS qui lui sont communiquées au moyen du système d'interconnexion des registres au niveau européen.

La Chambre des Métiers se pose cependant la question de savoir s'il n'est pas dans l'intérêt de la sécurité juridique et d'une plus grande transparence vis-à-vis des administrés que le projet sous avis énumère limitativement les différents registres nationaux auxquels le gestionnaire a accès.

Quant au pouvoir de sanction, le gestionnaire se voit conférer diverses mesures administratives graduées en fonction de la durée d'inertie de l'entité concernée après une mise en demeure par lettre recommandée ; ainsi que le pouvoir de prononcer une amende administrative d'un montant de 3.500 euros après 6 mois d'inertie de l'entité concernée. Le montant de l'amende est de 250 euros, lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

La Chambre des Métiers se pose la question de savoir s'il n'est pas dans l'intérêt de la sécurité juridique d'indiquer par quel organe le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives.

Elle recommande par ailleurs de maintenir la possibilité d'adapter les cas échéant l'amende à la gravité des faits en gardant l'actuelle fourchette d'amende qui est de 251 à 5.000 euros.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 29 avril 2022

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/02

N° 7961²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

P R O J E T D E L O I

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(4.5.2022)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet de Loi ») a pour objet de modifier certaines dispositions légales applicables, d'une part, au registre de commerce et des sociétés (ci-après le « RCS ») et, d'autre part, au registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « RBE »).

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet de RGD ») vise à adapter les règlements d'exécution respectivement de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs aux modifications proposées par le Projet de Loi.

En bref

- La Chambre de Commerce salue la volonté de renforcer la qualité des informations inscrites au RCS et au RBE. Le gestionnaire de ces registres se voit en effet doté de nouveaux moyens de mise en œuvre d'un suivi efficace des personnes et entités immatriculées ainsi que de mise en conformité de ces dernières par rapport à leurs obligations vis-à-vis du RCS et/ou RBE.
- Elle estime cependant que, dans un souci de sécurité juridique, certaines dispositions du Projet de Loi ainsi que du Projet de RGD devraient être précisées et/ou modifiées.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

I. Concernant les modifications apportées par le Projet de Loi et le Projet de RGD aux dispositions applicables au RCS

Les modifications apportées aux dispositions applicables au RCS s'opèrent par la modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et de son règlement grand-ducal d'exécution.

Lesdites modifications apportées par le Projet de Loi ont deux objectifs :

Premièrement, l'objectif principal de ces modifications est de renforcer la qualité des informations inscrites au RCS et de doter son gestionnaire de nouveaux moyens de mise en œuvre d'un suivi efficace des personnes et entités immatriculées ainsi que de mise en conformité de ces dernières par rapport à leurs obligations d'inscription et de dépôt au RCS.

Deuxièmement, elles visent à adapter les règles applicables au RCS à la pratique et à les actualiser, en reformulant certaines de ces dispositions.

Comme indiqué dans l'exposé des motifs « *Force est de constater que si l'informatisation du RCS a été un succès, en ce qu'elle a permis de réduire significativement les délais d'émission des extraits et de simplifier les démarches et la consultation du registre, la tenue à jour du RCS reste encore à améliorer.* ».

Ainsi, l'amélioration de la tenue à jour du RCS et par conséquent de la qualité de l'information inscrite au RCS telle que proposée par le Projet de Loi passe par plusieurs niveaux :

– l'introduction d'un contrôle de l'information par rapport à d'autres registres nationaux afin d'assurer la cohérence de cette dernière[1] ;
– le suivi continu, par le gestionnaire du RCS, de l'information inscrite au RCS afin de garantir les données adéquates, exactes et actuelles. Les contrôles seront mis en place afin d'avertir rapidement les personnes et entités concernées sur l'état de leurs dossiers et les inciter activement à garder leurs données à jour ;
– un panel de mesures administratives mis à disposition du gestionnaire du RCS en cas d'absence de réponse à ses sollicitations.

Pour s'assurer de la tenue à jour du RCS, le gestionnaire du RCS adressera désormais aux personnes et entités concernées une demande de mise à jour de leur dossier.

La Chambre de Commerce constate que lorsque la personne ou entité concernée par une telle demande de mise à jour émise par le gestionnaire du RCS à son encontre n'aurait pas régularisé son dossier endéans 30 jours, elle s'exposerait aux mesures administratives suivantes :

– publication sur le site internet du gestionnaire du RCS que le dossier n'est pas à jour ou présente des manquements ;
– émission des certificats attestant des manquements constatés ;
– prononciation d'une amende administrative d'un montant de 3.500 euros ;
– radiation, sans dissolution, du dossier de la personne ou entité concernée.

Par ailleurs, le dépôt ou l'inscription effectués postérieurement à la mise en œuvre d'une ou de plusieurs mesures administratives susmentionnées, permettant la régularisation du dossier de la personne ou entité concernée, entraînera une majoration des frais de dépôt.

Quant au règlement grand-ducal d'exécution, les modifications y apportées visent d'une part à préciser la mise en œuvre du principe de majoration de frais de dépôt et d'autre part, à adapter le texte à la pratique et à informatiser des procédures existantes.

II. Concernant les modifications apportées par le Projet de Loi et le Projet de RGD aux dispositions applicables au RBE

Les modifications apportées aux dispositions applicables au RBE s'opèrent par la modification de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs ainsi que de son règlement grand-ducal d'exécution.

Force est de constater que les modifications prévues pour le RBE vont dans le même sens que celles prévues pour le RCS. Ces modifications sont, d'une part, techniques et visent l'accès à la banque des données du RBE et, d'autre part, elles traitent le suivi et le maintien à jour de la banque des données et prévoient un panel de mesures administratives en cas de non-réponse à la demande de vérification et/ou non-régularisation du dossier.

Le Projet de Loi prévoit que les fichiers du RBE seront interconnectés avec la banque de données du RCS.

Aussi, le Projet de Loi facilite l'accès des autorités nationales au RBE et les auteurs du Projet de Loi justifient ce changement dans le commentaire de l'article par le fait que « *Ces conditions strictes à l'accès des autorités nationales paraissent contre-productives par rapport aux objectifs du RBE, en ce qu'il est un outil dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et eu*

1 Il s'agit par exemple de comparer les informations relatives à l'adresse ou au siège social d'une entreprise inscrites ou à inscrire au RCS avec les informations figurant dans le registre national des localités et des rues.

égard aux missions de surveillance qui incombent aux autorités nationales, et qui à ce titre, doivent pouvoir consulter le RBE de manière efficace. ».

Par ailleurs, une nouvelle plateforme électronique rendra prochainement possible des échanges sécurisés d'informations entre le gestionnaire du RBE et les usagers, en vue d'une communication accélérée, automatisée et en continu. Cette plateforme électronique sera mise à disposition par le Centre des technologies de l'information d'Etat, l'API Gateway, et elle ouvrira la voie aux communications électroniques de masse de « *machine à machine* » sans l'intervention humaine. Elle permettra ainsi d'accéder à un important volume d'informations de manière automatique et rapide et sera dès lors mieux adaptée aux flux d'échanges avec les grands donneurs d'ordre que le site internet actuel.

A cet égard, l'article 28 du Projet de Loi prévoit la mise en place d'une nouvelle plateforme électronique sécurisée, développée par le centre des technologies et de l'information de l'État, qui permettra d'effectuer les demandes d'inscription des bénéficiaires effectifs auprès du gestionnaire du RBE. L'exposé de motifs de l'article explique « *qu'il est en effet envisagé d'offrir aux déclarants, notamment à ceux effectuant un volume important de déclarations au RBE, la possibilité d'automatiser le transfert de leurs demandes, sans passer par le site internet du gestionnaire, site sur lequel il n'est possible d'effectuer que des opérations individualisées et non de masse* ».

Compte tenu du besoin accru des professionnels assujettis de bénéficier de services digitaux/technologiques, par exemple des interfaces de programmation d'applications (APIs), notamment dans l'exercice des obligations de vigilance eu égard aux prospects/clients, la Chambre de Commerce observe que l'article 24 du Projet de RGD prévoit que « *Après acceptation préalable par le gestionnaire, d'une demande d'accès motivée par des besoins professionnels et précisant les finalités de la réutilisation de l'information détenue au Registre des bénéficiaires effectifs, émanant d'un professionnel tel que défini dans la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, le gestionnaire peut mettre à disposition, par sa plateforme électronique, tout ou partie des informations inscrites et accessibles au Registre des bénéficiaires effectifs.* »

Enfin, et comme pour le RCS, il est proposé d'offrir au gestionnaire du RBE le même panel de mesure incitatives, voire coercitives afin que ce dernier dispose de leviers nécessaires et utiles pour amener les entités immatriculées à effectuer leur déclaration au RBE et à tenir à jour les informations relatives à leurs bénéficiaires effectifs.

La Chambre de Commerce soutient les modifications apportées à la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs en ce qu'elles permettront potentiellement aux acteurs professionnels de la place de bénéficier d'une meilleure qualité d'information sur les bénéficiaires effectifs des sociétés clientes, notamment dans l'exécution par les professionnels assujettis de leurs obligations de vigilance conformément à la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 27 du Projet de Loi

L'article 27 du Projet de Loi modifie la définition de l'entité immatriculée afin de prendre en compte l'élargissement de la liste de ces entités opéré par la modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 précitée. La Chambre de Commerce s'interroge quant à la référence aux points 2-5 et 6-17 plutôt qu'à un renvoi « *aux points 2-17* ».

Concernant l'article 29 du Projet de Loi

L'article 29 du Projet de Loi modifie le paragraphe 1er de l'article 8 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs afin de lui donner la teneur suivante :

« ***Art.8.*** *(1) Toute personne disposant d'un accès aux informations du Registre des bénéficiaires effectifs en application de l'article 11 ainsi que tout professionnel sont tenus* ***, dans l'exercice de leurs missions, de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs et*** *d'informer le gestionnaire dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation.* ».

La Chambre de Commerce se demande si cette disposition ne pourrait pas être source d'une insécurité juridique quant à la périodicité et la fréquence à laquelle cette nouvelle obligation s'appliquerait aux autorités nationales et aux professionnels concernés.

Concernant les professionnels et si l'intention est d'inclure une vérification des informations inscrites au RBE dans le cadre du contrôle continu de la relation d'affaires, la Chambre de Commerce propose de compléter cette disposition en y précisant que les professionnels sont tenus de consulter le RBE « *lorsqu'ils nouent une nouvelle relation d'affaires et lorsqu'ils s'assurent de la mise à jour de leurs informations dans le cadre du contrôle continu d'une relation d'affaires existante* ».

Concernant l'article 23 du Projet de RGD

L'article 23 du Projet de RGD ajoute un nouvel article 6bis au règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au registre des bénéficiaires effectifs.

Les nouvelles dispositions visent à introduire une pénalité administrative dénommée « *majoration de frais de déclaration* » sur base d'un retard d'inscription ou de modification avec pour date de commencement du calcul du retard une « *date à laquelle l'entité immatriculée a pris connaissance ou aurait dû prendre connaissance de l'évènement qui rend nécessaire l'inscription ou sa modification* ». Cette date serait communiquée par l'entité immatriculée elle-même, sur une base auto-déclarative.

La nouvelle disposition proposée n'impose la fourniture au gestionnaire du RBE d'aucun moyen de preuve relatif à la détermination de ladite date auto-déclarative alors qu'elle est essentielle dans le déclenchement de l'éventuelle application de la pénalité administrative de retard.

La Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence d'un tel dispositif, sur son applicabilité tout en respectant le principe fondamental d'équité de traitement des entités déclarantes compte tenu du volume de documentation interprétative que va devoir produire le gestionnaire du RBE afin de préciser quels sont les éléments constitutifs de la fixation de la « *date à laquelle l'entité immatriculée aurait dû prendre connaissance de l'évènement qui rend nécessaire l'inscription ou sa modification* ».

Une telle pénalité de retard ne pourrait, aux yeux de la Chambre de Commerce, s'appliquer que dans les cas où l'évènement qui rend nécessaire l'inscription ou sa modification peut être relayé à une date certaine et vérifiable sur base de documents juridiques ou certifiés, tels que modification de registre des actionnaires/associés, le procès-verbal d'une assemblée générale, etc.

Concernant l'article 25 du Projet de RGD

L'article 25 du Projet de RGD prévoit de donner l'accès aux autorités nationales[2] aux informations inscrites et historiques des entités immatriculées et rayées contenues dans le RBE dans le cadre et les limites de l'exercice de leurs missions.

La Chambre de Commerce se demande pour quelles raisons les organismes d'autorégulation, pourtant essentiels au dispositif national de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, n'ont pas également accès aux informations susmentionnées.

---

2 L'article 1er point 5° de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs définit les autorités nationales comme « *les autorités, administrations et entités suivantes :*

a) le procureur général d'État, les procureurs d'État ainsi que les membres de leurs parquets ;

b) les juges d'instruction ;

c) la cellule de renseignement financier ;

d) les officiers de police judiciaire visés à l'article 10 du Code de procédure pénale et agréés par le directeur général de la Police grand-ducale ;

e) la Commission de surveillance du secteur financier ;

f) le Commissariat aux assurances ;

g) l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;

h) l'Administration des douanes et accises ;

i) le Service de renseignement de l'État ;

j) l'Administration des contributions directes ;

k) le Ministère des affaires étrangères et européennes dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

l) le Ministère des finances dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

m) l'Office du contrôle des exportations, importations et du transit. ».

Elle propose dès lors que la modification projetée d'accès à l'historique des informations d'une entité immatriculée et rayée soit étendue aux organismes d'autorégulation dans le cadre et les limites de l'exercice de leurs missions liées à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver, sous réserve la prise en compte de ses observations, le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/03

N° 7961[3]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(7.2.2023)

Par dépêche du 26 janvier 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière, du texte coordonné par extrait de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, qu'il s'agit de modifier.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 5 et 12 mai 2022.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, afin notamment de renforcer la qualité des données inscrites au registre de commerce et des sociétés et au Registre des bénéficiaires effectifs, dans le but de garantir que les données qui sont inscrites sur ces deux registres soient exactes, complètes et utiles.

Les articles 1[er], 11*bis* et 15 de la loi précitée du 19 décembre 2002 sont également modifiés par le projet de loi n° 7968[1], déposé le 9 février 2022, soit moins d'un mois après le projet de loi sous rubrique.

---

1 Projet de loi n° 7968 portant transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés et portant modification :

1° du Code civil ;

2° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;

3° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;

4° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

et ayant pour objet la digitalisation du notariat.

Les modifications apportées dans les deux projets de loi à l'article 1er de la loi précitée du 19 décembre 2002 ne posent pas de problème d'articulation, s'agissant de dispositions différentes de cet article 1er.

En revanche, le point 6° de l'article 11*bis* de la loi précitée du 19 décembre 2002 se trouve modifié dans les deux projets de loi, avec deux formulations différentes.

Les modifications apportées à l'article 15 de la loi précitée du 19 décembre 2002 sont encore plus déroutantes. Le projet de loi sous examen, donc celui déposé en premier, ne fait qu'ajouter un alinéa 4 supplémentaire. Le projet de loi n° 7968, déposé en second, subdivise les trois alinéas actuels en trois paragraphes et ajoute un quatrième paragraphe. Il ne fait donc pas état de l'alinéa 4 ajouté par le projet de loi sous avis. Or, le texte consolidé de la loi précitée du 19 décembre 2002 annexé au projet de loi sous avis insère, quant à lui, les modifications apportées par le projet de loi n° 7968, déposé en second. Même si le texte consolidé d'une loi n'a pas de valeur légale, l'impression donnée est celle d'une confusion qui aurait facilement pu être évitée par une meilleure coordination entre les modifications proposées dans les deux projets de loi. Le Conseil d'État renvoie à ses avis de ce jour à propos d'une situation similairement confuse à propos des projets de règlements grand-ducaux s'appliquant aussi au registre de commerce et des sociétés[2].

Aux articles 4, 4*bis*, 6, 6*bis*, 7, 8, 9, 10, 11 et 11*bis* de la loi précitée du 19 décembre 2002, modifiés par les articles 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13 et 14 de la loi en projet, une adresse électronique générale est demandée, « si une telle adresse existe ». Le Conseil d'État relève que cette information ne concerne que les adresses génériques. Cette adresse a été ajoutée pour permettre au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, selon les auteurs de la loi en projet, « d'adresser efficacement des rappels aux personnes et entités immatriculées, dans le cadre de la politique de maintien à jour du RCS et de l'amélioration de l'accomplissement de ces dernières dans leurs démarches ». Le but sera cependant loin d'être atteint par le biais d'adresses génériques. Cet objectif sera mieux atteint en contactant les membres de l'organe de gestion de la personne ou de l'entité immatriculée. Le Conseil d'État suggère dès lors de faire abstraction de cette information.

Aux articles 3, 4*bis* et 11*ter* de la loi précitée du 19 décembre 2002, modifiés par les articles 3, 5 et 15 de la loi en projet, est requise l'indication du sexe d'une personne physique à immatriculer. Le Conseil d'État note que le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données) pose l'exigence que les données à caractère personnel soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne soient pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. À défaut de justifications quant à la nécessité du traitement par le gestionnaire du sexe des personnes physiques à immatriculer, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1er et 2

Sans observation.

Article 3

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et, pour ce qui est du point 4, à la réserve de dispense du second vote constitutionnel qui y est formulée à propos de l'indication du sexe de la personne à enregistrer au registre de commerce et des sociétés et qui est réitérée.

---

2 Avis du Conseil d'État n° 60.917 du 7 février 2023 relatif au projet de règlement modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; avis du Conseil d'État n° 60.919 du 7 février 2023 relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant 1° le règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° le règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs ; avis du Conseil d'État n° 60.930 du 7 février 2023 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

Article 4

Sans observation.

Article 5

En ce qui concerne l'indication du sexe prévue au point 1° du nouvel article 4*bis*, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à la réserve de dispense du second vote constitutionnel qui y est formulée et qui est réitérée.

Article 6

Le point 6° de l'article 6 de la loi précitée du 19 décembre 2002, modifié par le point 2 de l'article sous examen, fait référence, à la lettre b), aux « personnes morales et entités qui doivent fournir les informations prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ». La même formulation se retrouve au point 7°, modifié par le point 4 de l'article sous revue, et à l'article 7, point 3, de la loi en projet modifiant l'article 6*bis*, point 4°, de la loi précitée du 19 décembre 2002. Or, cet article 11*ter*, inséré par l'article 15 de la loi en projet, ne fait référence qu'aux personnes morales et n'aborde pas les « entités ». Le terme « entité » est partant à supprimer aux point 2 et 4 de l'article sous examen. Le Conseil d'État relève que l'article 11*bis*, point 6°, de la loi précitée du 19 décembre 2002, modifié par l'article 14 du projet de loi, ne fait référence qu'aux personnes morales sans y ajouter les entités.

Au point 9, le Conseil d'État suggère d'écrire « le commissaire aux comptes ».

Article 7

Au point 3, le Conseil d'État renvoie à ses observations sous l'article 6, point 6°, du projet de loi sous avis et propose de supprimer la référence aux « entités ».

Article 8

Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 6 à propos du représentant permanent.

Articles 9 à 14

Sans observation.

Article 15

En ce qui concerne l'indication du sexe prévue au point 1° du nouvel article 11*ter*, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à la réserve de dispense du second vote constitutionnel qui y est formulée et qui est réitérée.

L'article 11*ter* dispose que, pour les personnes physiques, celles-ci doivent indiquer, entre autres, le numéro d'identification national luxembourgeois prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Pour les personnes physiques ne disposant pas d'un tel numéro d'identification national luxembourgeois, l'article 12*bis*, modifié par l'article 17 de la loi en projet, dispose qu'elles se verront allouer un tel numéro par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. Si une personne résidant à l'étranger et ne disposant pas d'un numéro d'identification national luxembourgeois est désignée, par exemple, gérant d'une société à responsabilité limitée luxembourgeoise pour la première fois, comment est-ce que ce numéro d'identification pourra être inscrit au registre de commerce et des sociétés en application de l'article 6, point 8°, de la loi précitée du 19 décembre 2002, qui exige l'indication de ce numéro pour chaque gérant au moment de l'immatriculation de la société à responsabilité limitée en question ? Si cette même personne se voit attribuer un numéro d'identification national luxembourgeois par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés en application de l'article 12*bis* de la loi précitée du 19 décembre 2002 et qu'elle est nommée gérant d'une deuxième société à responsabilité limitée luxembourgeoise, comment est-ce que cette personne sera informée du numéro d'identification qui lui aura été attribué lors de l'immatriculation de la première société à responsabilité limitée ? Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique. Cette opposition formelle pourrait être levée si, lors de la première inscription d'une telle personne, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés insère lui-même le numéro d'identification national luxembourgeois et si l'article 12*bis* était complété en ce sens que la personne physique est informée du numéro d'identification qui lui est attribué par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

Article 16

Sans observation.

Article 17

Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 15 à propos du nouvel article 11*ter* de la loi précitée du 19 décembre 2002.

Articles 18 et 19

Sans observation.

Article 20

Le point 3 de l'article sous examen modifie l'article 14, alinéas 4 et 5, de la loi précitée du 19 décembre 2002. L'alinéa 4, relatif à l'identification de la personne démissionnaire, exige pour celle-ci les informations prescrites à l'article 11*ter*. L'article 11*ter* n'étant introduit que dans le cadre du présent projet de loi, pourquoi demander éventuellement plus d'informations au moment de la démission qu'au moment de la nomination ? Se pose ici aussi la question de la communication du numéro d'identification national luxembourgeois si le démissionnaire est une personne physique qui ne dispose pas d'un tel numéro en application de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 15.

Article 21

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales à propos de la coordination de la modification de l'article 15 de la loi précitée du 19 décembre 2002 dans le cadre du projet de loi sous avis et dans celui du projet de loi n° 7968. L'article sous examen n'appelle pas d'autre observation.

Article 22

Le paragraphe 2 du nouvel article 15-1 permet au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés d'avoir accès aux « informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics » pour contrôler l'exactitude des inscriptions au registre de commerce et des sociétés. Outre le caractère imprécis de la notion de « service public » dans son acceptation organique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à un accès généralisé du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés à toute banque de données des « administrations et services publics », ceci au regard du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil précité du 27 avril 2016. Un accès illimité à toute donnée à caractère personnel traitée par toute « administration et service public » est disproportionné et ne cadre ni avec la légitimité ni avec la finalité d'un tel traitement par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. Il y a lieu de prévoir de manière limitative les traitements de données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire peut avoir accès et, au sein même de ces banques de données, les données à caractère personnel concernées, le tout devant être apprécié au regard des principes de légitimité et de proportionnalité des traitements de données à caractère personnel.

Article 23

Sans observation.

Article 24

L'article sous examen introduit un nouvel article 19-6 dans la loi précitée du 19 décembre 2002, afin de permettre au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés de prendre des sanctions et mesures administratives lorsque les données d'une personne ou entité inscrite au registre de commerce et des sociétés ne sont pas à jour, sont erronées ou font défaut.

Dans un jugement du 7 octobre 2015 (n° 34.718), le Tribunal administratif a retenu que « l'autorité administrative peut être définie comme étant celle qui met en œuvre un pouvoir administratif, c'est-à-dire qui soit participe à l'exécution de la puissance publique, soit gère un service public, étant relevé que l'autorité administrative doit avoir agi dans la sphère du droit administratif.

D'après le premier critère dégagé on doit qualifier d'acte administratif, l'acte pris par une autorité relevant, du moins pour cet acte, de la sphère du droit administratif. Il s'agit normalement d'un organisme de droit public ayant la qualité d'autorité administrative, celle-ci étant qualifiée comme autorité

participant à un titre quelconque à l'exercice de la puissance publique, c'est-à-dire exerçant des prérogatives de droit public, investie pour l'acte considéré de pouvoirs exorbitants du droit commun applicable entre particuliers, en d'autres termes, du droit de prendre des décisions unilatérales opposables aux destinataires et exécutoires, au besoin, par voie de contrainte – peu importe que l'autorité relève, pour d'autres attributions et décisions, de juridictions différentes.

À côté de ce premier critère de distinction coexiste un second, à savoir celui du service public.

Peuvent être considérées comme des autorités administratives des institutions de droit privé qui sont chargées de la gestion d'un service public ou d'une mission d'intérêt général. »

Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés remplit les conditions précitées et est ainsi en droit de se voir accorder par la loi le pouvoir de prendre des sanctions et mesures administratives.

Le nouvel article 19-6 appelle cependant les observations suivantes.

Le Conseil d'État tient à rappeler qu'en la matière, les règles relatives à la procédure administrative non contentieuse trouveront à s'appliquer.

Pour ce qui est des personnes et entités visées, il convient de relever que le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés est à considérer comme une personne relevant du champ d'application de ce nouvel article 19-6. Relèvent également de ce champ d'application des personnes ou entités, comme les établissements publics ou les chambres professionnelles, pour lesquelles la sanction prévue au paragraphe 2, lettre d), à savoir la radiation d'office, n'est pas concevable. Ainsi, certaines sanctions administratives ne pourront pas être appliquées à l'ensemble des personnes ou entités inscrites au registre de commerce et des sociétés.

Est-ce que les sanctions et mesures administratives prévues au paragraphe 2 sont cumulatives ? En d'autres termes, est-ce que le gestionnaire peut prononcer, par exemple, la mesure administrative visée à la lettre a) en plus d'une amende administrative ? Le Conseil d'État relève que la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier prévoit une disposition particulière concernant la publication de la sanction ou mesure administrative. Il renvoie à cet égard à l'article 63-3*bis* de la loi précitée du 5 avril 1993, qui fixe les conditions dans lesquelles une telle publication peut avoir lieu. Cet article 63-3*bis* est plus protecteur des droits de la personne ou entité concernée.

La lettre c) prévoit une amende administrative unique de 3 500 euros, sauf pour les associations sans but lucratif et les fondations, pour lesquelles l'amende est fixée à 250 euros.

Le but poursuivi étant de contraindre les personnes ou entités inscrites de mettre à jour leurs données au registre de commerce et des sociétés, le Conseil d'État estime qu'une contrainte par voie d'astreinte est plus efficace. Il renvoie à l'article 63, paragraphe 3, de la loi précitée du 5 avril 1993, qui dispose que « [d]ans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs prévus aux articles 53 et 59, la CSSF peut imposer une astreinte contre les personnes visées au paragraphe (1) ci-dessus afin d'inciter ces personnes à se conformer aux injonctions de la CSSF. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros. »

En outre, l'amende administrative unique fixée à la lettre c) ne tient compte ni de l'infraction retenue, ni de sa gravité, ni de sa durée. Pour le moins, une échelle de montants que le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut prononcer avec un minimum et un maximum serait plus appropriée à cet égard.

La lettre c) introduit une différence dans le montant de l'amende pouvant être prononcée contre une association sans but lucratif ou une fondation et contre les autres personnes ou entités inscrites au registre de commerce et des sociétés. Les infractions à la loi précitée du 19 décembre 2002 qui peuvent être retenues à l'encontre d'une association sans but lucratif ou d'une fondation peuvent être aussi lourdes de conséquences que celles qui peuvent être retenues à l'encontre d'une autre personne ou entité. Au regard des obligations imposées aux unes (associations sans but lucratif et fondations) et aux autres (les autres personnes et entités qui tombent dans le champ d'application de la loi précitée du 19 décembre 2002), la différence de traitement entre ces deux catégories risque de contrevenir à l'article 10*bis* de la Constitution, surtout que les premières ne supportent déjà pas la majoration des frais de dépôt (cf. par. 4 lettre b)). En l'absence de justification d'une telle différence de traitement, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

La lettre d) permet au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés de prononcer une radiation d'office du dossier de la personne ou de l'entité concernée, « sans que cela emporte dissolution ».

Comme indiqué précédemment, cette mesure ne peut pas concerner toutes les personnes ou entités. Ainsi, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, les établissements publics ou les chambres professionnelles, pour ne citer que ceux-ci, ne peuvent pas faire l'objet de cette mesure. Qu'en est-il des sociétés qui font l'objet d'un régime particulier, comme les sociétés relevant de la surveillance prudentielle de la Commission de surveillance du secteur financier ou du Commissariat aux assurances ou des sociétés d'avocats ? Le champ d'application de la lettre d) est ainsi source d'insécurité juridique.

Par ailleurs, cette sanction est encore source d'insécurité juridique dans la mesure où, d'une part, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés est obligé d'inscrire les personnes et entités visées à l'article 1er de la loi précitée du 19 décembre 2002. D'autre part, quelle sera la conséquence d'une telle radiation, si elle n'emporte pas dissolution de la personne ou entité concernée ? Celle-ci continuera à exister, vu que sa personnalité juridique (si elle en a une) ne sera pas affectée. Elle existerait ainsi en marge du registre de commerce et des sociétés, ce qui irait clairement à l'encontre du but recherché. S'agissant d'une *ultima ratio*, il aurait été plus judicieux de faire appliquer à leur encontre l'article 1200-1 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Finalement, quelle serait la conséquence d'une telle radiation sur l'inscription de la personne ou de l'entité concernée au Registre des bénéficiaires effectifs, si, au regard de la loi précitée du 13 janvier 2019, elle serait à jour de ses inscriptions ?

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la lettre d) du paragraphe 2 du nouvel article 19-6.

Le paragraphe 3, alinéa 1er, dispose qu'en « notifiant sa décision prononçant une amende administrative, le gestionnaire la rend exécutoire. » Il ne précise pas quelle personne au sein du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés rend exécutoire la décision prononçant l'amende administrative. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à l'article 429, alinéa 2, du Code de la sécurité sociale qui dispose que « [l]e Centre peut toutefois lui-même procéder au recouvrement forcé des créances au moyen d'une contrainte rendue exécutoire par le président du conseil d'administration et notifiée au débiteur par lettre recommandée[3]. » Le paragraphe 3, alinéa 1er, est donc à compléter en ce sens.

Le dernier alinéa du paragraphe 3 prévoit un recours contre la seule amende administrative. Cet alinéa est difficile à comprendre. De deux choses l'une : soit il a été l'intention des auteurs du projet de loi de mentionner expressément le recours contre la seule amende administrative et les recours contre les autres mesures visées au paragraphe 2 relèveraient implicitement du régime de droit commun des recours administratifs ; dans ce cas, cet alinéa est superfétatoire puisqu'il ne fait que reprendre ce droit commun de recours administratifs. Soit cet alinéa signifie que seules les décisions prononçant une amende administrative peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel à l'exclusion des autres mesures visées au paragraphe 2 qui ne pourraient pas être soumises à un juge ; dans ce cas, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à une telle exclusion pour contrariété au principe d'accès à un juge prévu à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 47 de la Charte européenne des droits fondamentaux. En tout état de cause, le dernier alinéa du paragraphe 3 est source d'insécurité juridique et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Le Conseil d'État relève que si, comme indiqué précédemment à l'endroit du paragraphe 2, lettre c), le montant de l'amende devait être modifié pour y introduire une fourchette, un recours en réformation devrait être prévu contre la décision du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés fixant l'amende administrative.

Le paragraphe 5 prévoit qu'« en cas de manquements graves aux dispositions légales applicables et en l'absence de régularisation par la personne ou entité concernée, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés la dénonce au parquet ». Cette disposition semble renvoyer à l'article 1200-1 de la loi précitée du 10 août 1915, voire à la procédure de dissolution administrative sans liquidation et est, à cet égard, superfétatoire. Si elle ne renvoie pas à cet article 1200-1 ou à la procédure de dissolution administrative sans liquidation, il convient de préciser ce qu'il faut entendre par « dispositions légales applicables » et ce que ferait le « parquet » (lire : procureur d'État du lieu où la personne ou l'entité concernée a son siège social) s'il était saisi d'une telle dénonciation. Par ailleurs, la notion de « dispositions légales applicables » est particulièrement vague et source d'insécurité juridique de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Il conviendra de préciser de quelles dispositions légales il s'agit.

---

3 Soulignement ajouté.

Articles 25 à 28

Sans observation.

Article 29

L'article sous examen modifie l'article 8 de la loi précitée du 13 janvier 2019, afin d'y inscrire l'obligation pour les autorités nationales et les professionnels de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs dans le but, selon le commentaire de l'article afférant, « de favoriser le contrôle a posteriori de la qualité de l'information qui s'y trouve inscrite. »

Quelles sont les entités inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs dont les données doivent être ainsi consultées ? Doit on forcer une autorité nationale ou un professionnel de consulter les données de toute entité dont ils ont connaissance ? À quel intervalle est-ce que la consultation doit avoir lieu (mensuellement, semestriellement, trimestriellement) ? À quelle sanction l'autorité nationale ou le professionnel s'exposent-ils s'ils méconnaissent cette obligation ? Quels sont les moyens de contrôle ?

Au regard de ces interrogations, la modification proposée à l'article 29 de la loi en projet est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit par conséquent s'y opposer formellement et propose l'abandon de cet ajout.

Article 30

Le Conseil d'État renvoie à ses observations et à ses oppositions formelles formulées à l'endroit de l'article 24 de la loi en projet, qui sont réitérées.

Article 31

Sans observation.

Article 32

Le Conseil d'État renvoie à ses observations et à son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 22 de la loi en projet et plus particulièrement du paragraphe 2 du nouvel article 15-1 de la loi précitée du 19 décembre 2002, qui s'appliquent *mutatis mutandis* à l'article 16-2, paragraphe 2, de la loi précitée du 13 janvier 2019 et qui sont réitérées.

Le paragraphe 3 de cet article 16-2 prévoit que le gestionnaire met à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs « qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès ». Cette phrase n'a pas de sens. D'une part, ce sera « sur base » des informations qui lui sont communiquées que le gestionnaire mettra le Registre des bénéficiaires effectifs à jour. D'autre part, outre la notion imprécise de « registres nationaux » qu'il convient de préciser, pourquoi limiter les informations en provenance de registres auxquels le gestionnaire a accès. Est ce à dire que si une autorité ou administration communique au gestionnaire des informations mais que le gestionnaire n'a pas accès aux données traitées par cette autorité ou administration, il ne mettra pas le Registre des bénéficiaires effectifs à jour ? Le paragraphe 3 doit donc être précisé sur ces points.

Article 33

Sans observation.

Article 34

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales quant à l'entrée en vigueur de la loi en projet par rapport à celle du projet de loi n° 7961 précité qui modifie également l'article 15 de la loi précitée du 19 décembre 2002.

Pour le surplus, la date de l'entrée en vigueur de la loi issue du projet de loi sous avis fait défaut. Si l'intention des auteurs de la loi en projet est de prévoir une entrée en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel, le Conseil d'État se doit de signaler qu'il ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication et d'entrée en vigueur prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, d'autant plus que ceci peut conduire à une réduction du délai de quatre jours de droit commun, dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois. Si les auteurs souhaitent néanmoins prévoir une entrée en vigueur au premier jour du mois, le Conseil d'État recommande soit de veiller à ce que la publication de l'acte en projet se fasse au moins quatre jours avant la date de l'entrée

en vigueur souhaitée soit de prévoir la mise en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Par ailleurs, la disposition sous examen est à reformuler comme suit :

> « **Art. 34.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du […] mois [à adapter en fonction de l'observation afférente du Conseil d'État] qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « tel que modifié » après l'intitulé. Partant, il faut écrire « règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), tel que modifié », « loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État » et « directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ».

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Par ailleurs, lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. À titre d'exemple, il faut respectivement écrire « prescrites à l'article 11*ter*, point 1° » et « prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ».

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1er ».

Les énumérations sont introduites par un deux-points et chaque élément se termine par un point-virgule.

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » … Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), … À titre d'exemple, l'article 1er est à reformuler de la manière suivante :

> « **Art. 1er.** L'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises est modifié comme suit :
>
> 1° L'alinéa 1er est modifié comme suit :
>
> a) Le point 16° devient le point 17° ;
>
> b) Il est inséré un nouveau point 16° ayant la teneur suivante :
>
> « 16° […] ; »
>
> 2° L'alinéa 3 est complété par la phrase suivante :
>
> « […]. » »

Article 2

À l'article 2, paragraphe 1er, dans sa teneur proposée, il y a lieu de se référer au « ministre de la Justice » et non au « ministre ayant la Justice dans ses attributions ». Cette observation vaut également

pour l'article 23, à l'article 19-5, paragraphe 1er, à insérer. En outre, il faut écrire correctement « qui a la qualité de responsable ».

Article 5

À l'article 4*bis*, point 6°, à insérer, il y a lieu de se référer à la « loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ».

Article 8

Au point 2, il y a lieu de citer correctement les termes à la suite desquels l'insertion est à effectuer, pour écrire « siège ~~social~~ du groupement ».

Article 10

Au point 3, au point 5°, dans sa teneur proposée, il faut écrire « la nature et ~~de~~ l'étendue de leurs pouvoirs ».

Article 14

Compte tenu des observations générales, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« L'article 11*bis*, alinéa 1er, de la même loi, est modifié comme suit : »

Par conséquent, les références à « l'alinéa 1er » et au « même alinéa » sont à supprimer.

Au point 2, au point 2°, le Conseil d'État propose d'écrire « au registre de commerce et des sociétés de la personne morale ».

Article 15

À l'article 11*quater*, à insérer, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 17

Compte tenu des observations générales, le point 2 est à reformuler comme suit :

« 2° À l'alinéa 2, les termes « Les personnes physiques ne disposant pas […] » sont remplacés par les termes « Les personnes physiques, dont le numéro d'identification […] ». »

Article 18

À l'article 12*quater*, à insérer, le Conseil d'État signale qu'il y a lieu de se référer à l'« Institut national de la statistique et des études économiques » ceci conformément à la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État signale que les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, à l'exception des cas où l'emploi du terme « présent » peut s'avérer nécessaire dès lors que son omission peut être de nature à introduire un doute au sujet de l'acte visé, et plus particulièrement lorsque plusieurs actes sont visés à un même endroit. Partant, les termes « de la présente loi » peuvent être supprimés.

Article 19

Compte tenu des observations générales, la disposition est à restructurer comme suit :

« **Art. 19.** L'article 13 de la même loi est modifié comme suit :

1° À la phrase liminaire, le terme « inscrire » est remplacé par les termes « déposer aux fins d'inscription » ;

2° Au point 15), les termes « l'article 42 » sont remplacés par les termes « l'article 430-6 ». »

Article 20

Le Conseil d'État signale que la disposition à modifier est composée de paragraphes et non d'alinéas, de sorte que la terminologie est à adapter dans ce sens.

Les points 2 à 4 peuvent être regroupés sous un seul point. En outre, lors du remplacement de paragraphes dans leur intégralité, le dispositif à insérer est à faire précéder de l'indication du numéro de paragraphe mis entre parenthèses.

Au point 2, au paragraphe 3, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire « à l'article 13, point 13), comprennent les informations ». Par analogie, cette observation vaut également pour le point 3, aux paragraphes 4 et 5.

Au point 3, au paragraphe 4, dans sa teneur proposée, il est signalé que lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, … », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Article 24

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 24.** À la suite du nouvel article 19-5 de la même loi, est inséré un nouveau chapitre V*ter*, comprenant un nouvel article 19-6, libellés comme suit :

« Chapitre V*ter*. — Mesures et sanctions administratives permettant le maintien à jour du registre de commerce et des sociétés

Art. 19-6. […]. » »

Au paragraphe 2, phrase liminaire, le Conseil d'État signale que les nombres s'écrivent en toutes lettres et qu'ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Partant, il faut écrire « endéans les trente jours ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, alinéa 1er, deuxième phrase, et pour l'article 30, à l'article 9, paragraphes 2, phrase liminaire, et 3, alinéa 1er, deuxième phrase. Par ailleurs, il est signalé que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, … Les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Cette observation vaut également pour le paragraphe 4 et pour l'article 30, à l'article 9, paragraphes 2 et 4. À la lettre c), il est signalé qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire « 3 500 euros ». Cette observation vaut également pour l'article 30, à l'article 9, paragraphe 2, lettre c).

Au paragraphe 4, lettre b), deuxième phrase, il faut écrire « frais de dépôts ». Cette observation vaut également pour l'article 30, à l'article 9, paragraphe 4, lettre b).

Article 25

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Cette observation vaut également pour l'article 29, point 2. En outre, il faut ajouter une virgule après les termes « de la même loi ».

Article 26

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 26.** L'article 23, alinéa 2, phrase liminaire, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Les termes « des articles » sont remplacés par les termes « de l'article » ;

2° Les termes « et 22-4 » sont supprimés. »

Article 30

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Au paragraphe 4, il est signalé que lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 2 » et non pas au « paragraphe (2) ».

Article 31

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 31.** L'article 13, paragraphe 2, de la même loi, est modifié comme suit :

1° À la première phrase, les termes « […] » sont supprimés ;

2° La deuxième phrase est supprimée. »

Article 32

Le Conseil d'État signale que la numérotation d'articles nouveaux, qu'il s'agit d'insérer dans un texte autonome existant, se fait par l'adjonction du qualificatif *bis*, *ter*, *quater*, *quinquies*, etc., en caractères italiques derrière le numéro de l'article, sans laisser d'espace.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 7 février 2023.

Le Secrétaire général, *Le Président,*

Marc BESCH Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

24

Session ordinaire 2022-2023

CL/LW P.V. J 24

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 22 mars 2023

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7961 **Projet de loi modifiant :**
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Continuation des travaux

2. **Présentation des pistes de réflexions gouvernementales visant le fonctionnement du registre des bénéficiaires effectifs**

3. 8109 **Projet de loi portant**
1) modification de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;
2) modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen du projet de loi
- Présentation et adoption d'une série d'amendements

4. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Yves Huberty, Mme Claudine Konsbruck, M. Luc Konsbruck, M. Daniel Ruppert, du Ministère de la Justice

Mme Liz Reitz, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'Etat marque son accord de principe avec l'approche gouvernementale de doter le gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *RBE* »), qui effectue une mission de service public, du pouvoir d'infliger des sanctions administratives à des entités qui ne se conforment pas aux obligations légales découlant de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

A noter que l'objectif poursuivi par les auteurs du projet de loi est de renforcer la qualité des données inscrites au registre de commerce et des sociétés et au RBE, dans le but de garantir que les données qui sont inscrites sur ces deux registres soient exactes, complètes et utiles.

Aux articles 4, 4*bis*, 6, 6*bis*, 7, 8, 9, 10, 11 et 11*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, la loi en projet ajoute la faculté de communiquer « *une adresse électronique générale est demandée si une telle adresse existe* ». Le Conseil d'Etat relève que cette information « *ne concerne que les adresses génériques. Cette adresse a été ajoutée pour permettre au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, selon les auteurs de la loi en projet, « d'adresser efficacement des rappels aux personnes et entités immatriculées, dans le cadre de la politique de maintien à jour du RCS et de l'amélioration de l'accomplissement de ces dernières dans leurs démarches ». Le but sera cependant loin d'être atteint par le biais d'adresses génériques. Cet objectif sera mieux atteint en contactant les membres de l'organe de gestion de la personne ou de l'entité immatriculée. Le Conseil d'État suggère dès lors de faire abstraction de cette information*. »

L'expert gouvernemental plaide cependant en faveur d'un maintien de cet outil. L'orateur argumente que cette disposition vise avant tout de communiquer des informations générales aux entités immatriculées, par exemple l'information que le mandat d'un des administrateurs expirera dans le mois prochain et que l'entité est invitée à mettre à jour des informations

requises endéans un certain délai. Il est proposé de fournir des explications additionnelles au Conseil d'Etat à ce sujet, afin de convaincre la Haute corporation de l'utilité de cette disposition.

Le Conseil d'Etat adopte une approche critique quant à la modification des articles 3, 4*bis* et 11*ter* de la loi prémentionnée du 19 décembre 2002, qui oblige dorénavant l'indication du sexe d'une personne physique à immatriculer et il renvoie aux dispositions applicables en matière de la protection des données. Il rappelle qu'un des principes fondamentaux du droit de la protection des données constitue « *l'exigence que les données à caractère personnel soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne soient pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. À défaut de justifications quant à la nécessité du traitement par le gestionnaire du sexe des personnes physiques à immatriculer, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel* ».

L'expert gouvernemental explique que les raisons qui ont animé les auteurs de la future loi à insérer cette obligation nouvelle dans le projet de loi, visent à pouvoir collecter des données statistiques sur le ratio homme/femme des personnes physiques à immatriculer. A noter qu'à l'heure actuelle, aucun outil n'existe qui permettrait aux autorités publiques de collectionner cette donnée sur la répartition des sexes des personnes physiques à immatriculer. Etant donné que la finalité est la collecte de données anonymisées à des fins statistiques, on ne saurait parler d'une violation du droit à la vie privée, telle que soulevée par le Conseil d'Etat. Il est proposé de préciser ce point dans le cadre d'un amendement qui détermine clairement la finalité de la collecte de cette donnée.

Quant à l'article 6 de la loi en projet, le Conseil d'Etat critique la formulation employée par les auteurs du projet de loi.

En outre, la Haute corporation soulève la question de la nécessité de fournir, pour les personnes physiques à immatriculer, un numéro de matricule. En effet, à l'endroit de l'article 11*ter* nouveau, point 1°, de la loi prémentionnée, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé proposé et il donne à considérer que « *[…] Pour les personnes physiques ne disposant pas d'un tel numéro d'identification national luxembourgeois, l'article 12bis, modifié par l'article 17 de la loi en projet, dispose qu'elles se verront allouer un tel numéro par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. Si une personne résidant à l'étranger et ne disposant pas d'un numéro d'identification national luxembourgeois est désignée, par exemple, gérant d'une société à responsabilité limitée luxembourgeoise pour la première fois, comment est-ce que ce numéro d'identification pourra être inscrit au registre de commerce et des sociétés en application de l'article 6, point 8°, de la loi précitée du 19 décembre 2002, qui exige l'indication de ce numéro pour chaque gérant au moment de l'immatriculation de la société à responsabilité limitée en question ? Si cette même personne se voit attribuer un numéro d'identification national luxembourgeois par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés en application de l'article 12bis de la loi précitée du 19 décembre 2002 et qu'elle est nommée gérant d'une deuxième société à responsabilité limitée luxembourgeoise, comment est-ce que cette personne sera informée du numéro d'identification qui lui aura été attribué lors de l'immatriculation de la première société à responsabilité limitée ? Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique* ». A noter que la Haute corporation fournit également des pistes de réflexions qui permettraient de lever l'opposition formelle, comme il est énoncé dans ledit avis que « *[…] Cette opposition formelle pourrait être levée si, lors de la première inscription d'une telle personne, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés insère lui-même le numéro d'identification national luxembourgeois et si l'article 12bis était complété en ce sens que la personne physique est informée du numéro d'identification qui lui est attribué par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés* ».

L'expert gouvernemental est d'avis que le raisonnement du Conseil d'Etat paraît fondé. Il est cependant signalé que le texte de loi actuel ne permet pas une distinction entre le type de parts sociales détenues par des personnes en indivision. Au vu des observations critiques soulevées par le Conseil d'Etat, il est proposé d'amender l'article sous rubrique.

Quant au numéro de matricule, l'orateur signale que la transmission de ce numéro permet d'identifier une personne à l'aide d'un identifiant unique. Quant à la création d'un numéro de matricule, il y a lieu de renvoyer au droit commun. Ainsi, les autorités publiques qui ont un accès au registre national des personnes physiques, comme le Centre commun de la sécurité sociale, peuvent sur demande attribuer une matricule à une personne qui ne dispose pas d'un identifiant. Il est proposé de préciser davantage la raison d'être de cette disposition nouvelle et de reformuler, le cas échéant, le texte de la future loi par le biais d'un amendement.

Quant à l'article 14, alinéas 4 et 5, de la loi précitée du 19 décembre 2002, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au texte proposé. Il fait observer que « *l'alinéa 4, relatif à l'identification de la personne démissionnaire, exige pour celle-ci les informations prescrites à l'article 11ter. L'article 11ter n'étant introduit que dans le cadre du présent projet de loi, pourquoi demander éventuellement plus d'informations au moment de la démission qu'au moment de la nomination ? Se pose ici aussi la question de la communication du numéro d'identification national luxembourgeois si le démissionnaire est une personne physique qui ne dispose pas d'un tel numéro en application de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 15* ».

Quant au paragraphe 2 du nouvel article 15-1 de la loi prémentionnée, le Conseil d'Etat adopte une lecture critique de ce dispositif qui permet au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés d'avoir accès aux « *informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics* » pour contrôler l'exactitude des inscriptions au registre de commerce et des sociétés. Il relève qu'outre « *le caractère imprécis de la notion de « service public » dans son acceptation organique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à un accès généralisé du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés à toute banque de données des « administrations et services publics », ceci au regard du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil précité du 27 avril 2016. Un accès illimité à toute donnée à caractère personnel traitée par toute « administration et service public » est disproportionné et ne cadre ni avec la légitimité ni avec la finalité d'un tel traitement par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. Il y a lieu de prévoir de manière limitative les traitements de données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire peut avoir accès et, au sein même de ces banques de données, les données à caractère personnel concernées, le tout devant être apprécié au regard des principes de légitimité et de proportionnalité des traitements de données à caractère personnel* ».

Quant au nouvel article 19-6 de la loi précitée du 19 décembre 2002, afin de permettre au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés de prendre des sanctions et mesures administratives lorsque les données d'une personne ou entité inscrite au registre de commerce et des sociétés ne sont pas à jour, il y a lieu de signaler que le Conseil d'Etat s'oppose formellement au dispositif. Il renvoie à la jurisprudence administrative en matière de service publics fournis par les prestataires de services et les principes inhérents par le droit administratif en matière de prononcé de sanctions.

Aux yeux du Conseil d'Etat, une série d'interrogations doivent être soulevées et nécessitent une réponse claire et non-équivoque du législateur préalablement à la mise en place du mécanisme de sanctions administratives prévue par la future loi. Ainsi, le Conseil d'Etat soulève : « *[…] Pour ce qui est des personnes et entités visées, il convient de relever que le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés est à considérer comme une personne relevant du champ d'application de ce nouvel article 19-6. Relèvent également de ce champ*

d'application des personnes ou entités, comme les établissements publics ou les chambres professionnelles, pour lesquelles la sanction prévue au paragraphe 2, lettre d), à savoir la radiation d'office, n'est pas concevable. Ainsi, certaines sanctions administratives ne pourront pas être appliquées à l'ensemble des personnes ou entités inscrites au registre de commerce et des sociétés.

Est-ce que les sanctions et mesures administratives prévues au paragraphe 2 sont cumulatives ? En d'autres termes, est-ce que le gestionnaire peut prononcer, par exemple, la mesure administrative visée à la lettre a) en plus d'une amende administrative ? Le Conseil d'État relève que la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier prévoit une disposition particulière concernant la publication de la sanction ou mesure administrative. Il renvoie à cet égard à l'article 63-3bis de la loi précitée du 5 avril 1993, qui fixe les conditions dans lesquelles une telle publication peut avoir lieu. Cet article 63-3bis est plus protecteur des droits de la personne ou entité concernée.

La lettre c) prévoit une amende administrative unique de 3 500 euros, sauf pour les associations sans but lucratif et les fondations, pour lesquelles l'amende est fixée à 250 euros.

Le but poursuivi étant de contraindre les personnes ou entités inscrites de mettre à jour leurs données au registre de commerce et des sociétés, le Conseil d'État estime qu'une contrainte par voie d'astreinte est plus efficace. Il renvoie à l'article 63, paragraphe 3, de la loi précitée du 5 avril 1993, qui dispose que « [d]ans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs prévus aux articles 53 et 59, la CSSF peut imposer une astreinte contre les personnes visées au paragraphe (1) ci-dessus afin d'inciter ces personnes à se conformer aux injonctions de la CSSF. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros. »

En outre, l'amende administrative unique fixée à la lettre c) ne tient compte ni de l'infraction retenue, ni de sa gravité, ni de sa durée. Pour le moins, une échelle de montants que le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut prononcer avec un minimum et un maximum serait plus appropriée à cet égard.

La lettre c) introduit une différence dans le montant de l'amende pouvant être prononcée contre une association sans but lucratif ou une fondation et contre les autres personnes ou entités inscrites au registre de commerce et des sociétés. Les infractions à la loi précitée du 19 décembre 2002 qui peuvent être retenues à l'encontre d'une association sans but lucratif ou d'une fondation peuvent être aussi lourdes de conséquences que celles qui peuvent être retenues à l'encontre d'une autre personne ou entité. Au regard des obligations imposées aux unes (associations sans but lucratif et fondations) et aux autres (les autres personnes et entités qui tombent dans le champ d'application de la loi précitée du 19 décembre 2002), la différence de traitement entre ces deux catégories risque de contrevenir à l'article 10bis de la Constitution, surtout que les premières ne supportent déjà pas la majoration des frais de dépôt (cf. par. 4 lettre b)). En l'absence de justification d'une telle différence de traitement, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

La lettre d) permet au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés de prononcer une radiation d'office du dossier de la personne ou de l'entité concernée, « sans que cela emporte dissolution ». Comme indiqué précédemment, cette mesure ne peut pas concerner toutes les personnes ou entités. Ainsi, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, les établissements publics ou les chambres professionnelles, pour ne citer que ceux-ci, ne peuvent pas faire l'objet de cette mesure. Qu'en est-il des sociétés qui font l'objet d'un régime particulier, comme les sociétés relevant de la surveillance prudentielle de la Commission de surveillance du secteur financier ou du Commissariat aux assurances ou des sociétés d'avocats ? Le champ d'application de la lettre d) est ainsi source d'insécurité juridique.

Par ailleurs, cette sanction est encore source d'insécurité juridique dans la mesure où, d'une part, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés est obligé d'inscrire les personnes et entités visées à l'article 1er de la loi précitée du 19 décembre 2002. D'autre part, quelle sera la conséquence d'une telle radiation, si elle n'emporte pas dissolution de la personne ou entité concernée ? Celle-ci continuera à exister, vu que sa personnalité juridique (si elle en a une) ne sera pas affectée. Elle existerait ainsi en marge du registre de commerce et des sociétés, ce qui irait clairement à l'encontre du but recherché. S'agissant d'une ultima ratio, il aurait été plus judicieux de faire appliquer à leur encontre l'article 1200-1 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Finalement, quelle serait la conséquence d'une telle radiation sur l'inscription de la personne ou de l'entité concernée au Registre des bénéficiaires effectifs, si, au regard de la loi précitée du 13 janvier 2019, elle serait à jour de ses inscriptions ?

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la lettre d) du paragraphe 2 du nouvel article 19-6 ».

L'expert gouvernemental explique que le mécanisme de l'astreinte permet d'apporter une gradation dans le volet des sanctions administratives. A noter qu'une telle sanction assortie d'une astreinte qui obligerait une entité immatriculée à se conformer à ses obligations légales endéans un certain délai, ne constitue qu'une mesure de dernier ressort. Ainsi, préalablement au prononcé de la sanction, l'entité est informée de ses obligations légales auxquelles elle doit se conformer.

L'article 19-6, paragraphe 3, alinéa 1er, de la loi en projet suscite également des observations critiques de la part du Conseil d'Etat, qui critique le risque d'insécurité juridique du dispositif. Le libellé « *dispose qu'en « notifiant sa décision prononçant une amende administrative, le gestionnaire la rend exécutoire. » Il ne précise pas quelle personne au sein du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés rend exécutoire la décision prononçant l'amende administrative. Le Conseil d'État renvoie à ce sujet à l'article 429, alinéa 2, du Code de la sécurité sociale qui dispose que « [l]e Centre peut toutefois lui-même procéder au recouvrement forcé des créances au moyen d'une contrainte rendue exécutoire par le président du conseil d'administration et notifiée au débiteur par lettre recommandée. » Le paragraphe 3, alinéa 1er, est donc à compléter en ce sens* ».

L'expert gouvernemental juge utile de reprendre l'observation faite par le Conseil d'Etat et d'amender le libellé en ce sens. Quant aux voies de recours à disposition du justiciable, il y a lieu de rappeler que le recours en réformation doit être spécifiquement prévu par la loi, alors que le recours en annulation est le recours de droit commun sans que cela doit être spécifiquement prévu. Il est proposé de prévoir un article nouveau dans la future loi sur les voies de recours à formuler devant les juridictions de l'ordre administratif.
A cela s'ajoute que certaines décisions du LBR sont susceptibles d'un recours devant le tribunal d'arrondissement, par exemple dans le cadre d'une décision de non-publication des données à caractère personnel dans le RBE.

L'article 19-6, paragraphe 5, devrait être reformulé au regard du Conseil d'Etat. Il fait observer que « *[…] Cette disposition semble renvoyer à l'article 1200-1 de la loi précitée du 10 août 1915, voire à la procédure de dissolution administrative sans liquidation et est, à cet égard, superfétatoire. Si elle ne renvoie pas à cet article 1200-1 ou à la procédure de dissolution administrative sans liquidation, il convient de préciser ce qu'il faut entendre par « dispositions légales applicables » et ce que ferait le « parquet » (lire : procureur d'État du lieu où la personne ou l'entité concernée a son siège social) s'il était saisi d'une telle dénonciation. Par ailleurs, la notion de « dispositions légales applicables » est particulièrement vague et source*

d'insécurité juridique de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Il conviendra de préciser de quelles dispositions légales il s'agit ».

L'article 29 de la même loi entend inscrire l'obligation pour les autorités nationales et les professionnels de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs dans le but, selon le commentaire de l'article afférant, « *de favoriser le contrôle a posteriori de la qualité de l'information qui s'y trouve inscrite.* ». Le Conseil d'Etat soulève une série d'interrogations par rapport à l'article 29 et préconise la suppression du libellé: « *Quelles sont les entités inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs dont les données doivent être ainsi consultées ? Doit-on forcer une autorité nationale ou un professionnel de consulter les données de toute entité dont ils ont connaissance ? À quel intervalle est-ce que la consultation doit avoir lieu (mensuellement, semestriellement, trimestriellement) ? À quelle sanction l'autorité nationale ou le professionnel s'exposent-ils s'ils méconnaissent cette obligation ? Quels sont les moyens de contrôle ?*
Au regard de ces interrogations, la modification proposée à l'article 29 de la loi en projet est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit par conséquent s'y opposer formellement et propose l'abandon de cet ajout ».

Quant à l'article portant sur l'entrée en vigueur de la future loi, il y a lieu de reprendre la proposition de texte suggérée par le Conseil d'Etat.

Echange de vues

❖ M. Laurent Mosar (CSV) renvoie aux formalités à accomplir par les mandataires et aux personnes morales qui fonctionnent sous le régime d'une association sans but lucratif (ci-après « *ASBL* »). L'orateur signale que de nombreuses ASBL reposent sur l'engagement de leurs bénévoles qui ne sont pas forcément des experts en droit des sociétés. De plus, il y a lieu de relever que dans de nombreuses ASBL, les membres du comité et les administrateurs changent régulièrement, de sorte que de nombreuses obligations nouvelles incomberont à ces derniers en cas de démission de leur mandat, respectivement au secrétaire d'une ASBL. L'orateur est d'avis que cette disposition nouvelle créera de nombreux problèmes lors de son application par les entités immatriculées.

A titre d'exemple, une personne qui figure comme bénéficiaire économique d'une ASBL devrait accomplir des formalités additionnelles, au risque de faire l'objet d'une sanction administrative de plusieurs milliers d'euros, ce que l'orateur regarde d'un œil critique.

L'expert gouvernemental explique que le cas de figure des ASBL ne diffère pas de celui de l'inscription des mandataires de sociétés commerciales au regard de la directive européenne de lutte contre le blanchiment d'argent, qui a été transposée en droit national par la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs. A ce sujet, le site internet du *Luxembourg Business Registers* a fait l'objet d'une refonte afin de rendre les obligations légales plus compréhensibles pour le grand public.

Il est signalé qu'il est important d'assurer que les données inscrites dans le registre soient à jour et correctes.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) rappelle que le fonctionnement du RBE est financé par les deniers publics et que l'Etat a l'obligation de garantir que les données y inscrites soient correctes et à jour. A cela s'ajoute que le projet de loi n° 6054[1], tel qu'amendé par le Gouvernement et dont l'instruction parlementaire est actuellement en cours, facilite certaines formalités à accomplir pour les petites ASBL.

[1] Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations

M. Laurent Mosar (CSV) renvoie au mécanisme des sanctions à mettre en place par le projet de loi sous rubrique. L'orateur appuie la réflexion du Conseil d'Etat et marque son accord avec l'initiative du Gouvernement de mettre en place un tel mécanisme d'astreinte. Quant au montant esquissé, l'orateur est d'avis que le montant maximal pouvant atteindre jusqu'à 3.600 euros est à considérer comme très élevé. L'orateur adopte un raisonnement par analogie et renvoie aux montants inscrits dans le Code pénal pour certains types d'infractions pénales qui sont, *in fine*, moins élevés que ceux prévus par la loi en projet.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) prend acte de cette observation et renvoie à l'avis du Conseil d'Etat, qui n'autorise aucunement le législateur d'effectuer une différenciation entre les ASBL et les sociétés commerciales en ce qui concerne le mécanisme de sanctions, et ce, au vu du principe de l'égalité devant la loi qui est inscrit dans la Constitution.

Il y a lieu de rappeler la finalité de la loi en projet et d'indiquer que les entités soumises seront rappelées par écrit de leurs obligations légales préalablement au prononcé d'une telle amende. A noter que le mécanisme des sanctions administratives est à considérer comme une mesure d'*ultima ratio*. Il échet de relever cependant que les sanctions à mettre en place doivent être dissuasives et efficaces.

2. Présentation des pistes de réflexions gouvernementales visant le fonctionnement du registre des bénéficiaires effectifs

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) rappelle le contexte de la future réforme et que les affaires C-32/20[2] et C-601/20 de la Cour de justice de l'Union européenne ont invalidé la disposition de la 5ème directive anti-blanchiment prévoyant un accès public aux registres des bénéficiaires effectifs par les Etats membres. Ledit arrêt conclut que l'accès sans distinction de qualité des utilisateurs, pourtant imposé par le texte de la directive transposée en droit luxembourgeois est notamment contraire aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'arrêt constate que cet accès constitue une ingérence dans les droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui n'est pas limitée au strict nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Le ministère de la Justice a eu, suite à la publication dudit arrêt, entamé des démarches visant à garantir rapidement la conformité du RBE avec les exigences de la jurisprudence européenne. Des réunions internes avec la Commission nationale pour la protection des données (ci-après « *CNPD* ») ont eu lieu afin de délibérer avec l'autorité nationale en matière de la protection des données sur les modalités de la réforme de l'accès audit registre dans le futur.

Il convient de garantir un accès audit registre aux professionnels du secteur financier ainsi que pour certaines professions réglementées comme les avocats, et les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme à consulter les données contenues dans ledit registre. Par cette catégorie peuvent être visés des représentants de la société civile ou des acteurs non-étatiques qui sont actifs dans la lutte contre la corruption.

[2] Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22/11/2022 (Luxembourg Business Registers Affaire C-37/20 (Affaires jointes C-37/20, C-601/20))

A l'endroit de l'article 11 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, il convient de mentionner *expressis verbis* les différents acteurs qui auront un accès au contenu de ce registre.

Quant au type d'accès, il convient de distinguer entre deux types différents dans le futur. Ce type d'accès dépend de la personne concernée. Dans le cadre de la présente réforme, il est proposé d'instituer, outre un accès permanent, également un accès ponctuel à des personnes qui effectuent une demande et qui ont un intérêt légitime à consulter certaines données contenues dans le registre. Dans le cadre d'un tel accès ponctuel, il est proposé de prévoir que la demande doit être motivée par le demandeur sollicitant un tel accès temporaire. Une commission consultative sera mise en place qui aura le pouvoir d'émettre un avis au LBR sur le bien-fondé de la demande émanant d'une personne de consulter les données contenues dans ledit registre. A noter qu'un recours de droit commun devant le tribunal administratif peut être introduit en cas de rejet de la demande.

Il est proposé de présenter une version détaillée des amendements visant le fonctionnement du RBE lors d'une prochaine réunion de la Commission de la Justice.

Echange de vues

❖ M. Laurent Mosar (CSV) appuie les propositions esquissées par le Gouvernement. L'orateur est d'avis que plusieurs points méritent cependant des clarifications additionnelles. Quant aux Députés, il y a lieu de se demander si ces derniers peuvent également bénéficier d'un tel accès dans le cadre de leur mandat politique.

Quant à l'accès des journalistes au RBE, il y a lieu de se demander si la solution esquissée soit conforme au règlement général sur la protection des données (ci-après « *RGPD* »), tel qu'applicable dans les Etats membres de l'Union européenne. Il y a lieu de veiller à une mise en balance entre la liberté de la presse et le droit de la protection des données et de prendre des précautions à ce que la future loi ne donnera pas lieu à une nouvelle condamnation du Luxembourg devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) signale que le simple fait de disposer d'un intérêt légitime ne confère pas *ipso facto* un accès aux données contenues dans ledit registre. La jurisprudence exige qu'à cet intérêt légitime s'ajoute la dimension d'une activité de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'oratrice indique qu'elle ne s'oppose pas un débat sur l'opportunité de conférer un tel accès à l'ensemble des Députés. Si le Parlement entend doter les Députés d'un tel accès général sans distinction entre les missions effectuées par ces derniers, le Luxembourg risque d'être critiqué par la jurisprudence européenne pour ne pas avoir adopté une approche conforme à l'arrêt prémentionné.

Quant à l'accès des journalistes au RBE, il convient de signaler qu'il s'agit d'un point dont les discussions avec la CNPD sont encore en cours. Comme il s'agit d'une question importante, le ministère a sollicité un avis écrit de la CNPD sur ce point et la conformité du dispositif proposé par les dispositions applicables en matière de la protection des données. Une fois que cet avis sera soumis au ministère, des propositions d'amendements peuvent être présentées et examinées en commission parlementaire.

*

3. 8109 Projet de loi portant

1) modification de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;
2) modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Présentation et examen du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique s'inscrit dans une optique de la digitalisation des procédures judiciaires. Dans le cadre d'un projet pilote élaboré en étroite concertation avec les barreaux de Luxembourg et de Diekirch et le tribunal administratif, il a été décidé de réaliser dans une toute première étape la numérisation des procédures urgentes, c'est-à-dire le sursis à exécution et la mesure de sauvegarde qui sont prévus aux articles 11 et 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

La programmation et les modalités techniques de ce projet pilote sont actuellement avancées et il importe d'adapter la base légale à cette nouvelle future possibilité offerte aux usagers.

Les présentes modifications ne visent à ce stade que de conférer une base légale à un essai limité à une procédure déterminée, ce qui explique que la portée de la présente réforme est nécessairement limitée dans son champ d'application et est incomplète dans sa portée ; il s'agit en effet d'une première étape permettant de mieux progresser par la suite dans cette ambitieuse réforme.

Cette approche prudente et par étapes est néanmoins nécessaire au vu de la complexité technique de la matière, de l'ampleur de la réforme et du changement des mentalités qui doit l'accompagner.

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Amendement n° 1

Il est proposé d'insérer un article 1er nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 1er. La loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif est modifiée comme suit :**

1° L'article 10 prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2025 :
« Art. 10. (1) La Cour administrative est composée de sept membres, c'est-à-dire d'un président, de deux vice-présidents, de deux premiers conseillers et de deux conseillers.

Elle est complétée par cinq membres suppléants qui portent le titre de conseiller suppléant de la Cour administrative.

(2) Le greffe de la Cour administrative est composé d'un greffier en chef et de greffiers.

Les affectations et désaffectations des agents du greffe sont faites par le président de la Cour administrative. »

2° L'article 11 est abrogé.

3° L'article 57 est modifié comme suit :

a) L'article 57 prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2023 :
« Art. 57. (1) Le tribunal administratif est composé de vingt-et-un membres, c'est-à-dire d'un président, de deux premiers vice-présidents, de cinq vice-présidents, de six premiers juges et de sept juges.

Il est complété par neuf membres suppléants qui portent le titre de juge suppléant du tribunal administratif.

(2) Le greffe du tribunal administratif est composé d'un greffier en chef et de greffiers.

Les affectations et désaffectations des agents du greffe sont faites par le président de la Cour administrative après consultation du président du tribunal administratif. »

b) L'article 57, paragraphe 1er, alinéa 1er, prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2024 :
« Le tribunal administratif est composé de vingt-cinq membres, c'est-à-dire d'un président, de trois premiers vice-présidents, de six vice-présidents, de sept premiers juges et de huit juges. »

c) L'article 57, paragraphe 1er, alinéa 1er, prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2025 :
« Le tribunal administratif est composé de vingt-neuf membres, c'est-à-dire d'un président, de quatre premiers vice-présidents, de huit vice-présidents, de huit premiers juges et de huit juges. »

4° L'article 58 est abrogé.

5° L'article 61 est modifié comme suit :

a) L'article 61 prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2023 :

« Art. 61. (1) Le tribunal administratif comprend cinq chambres.

Parmi les cinq chambres, l'assemblée générale du tribunal administratif détermine annuellement le nombre de chambres spécialisées et le domaine de spécialisation de celles-ci.

Le président du tribunal administratif répartit les affaires entre les cinq chambres.

(2) Le tribunal administratif siège, délibère et rend ses décisions au nombre de trois membres.

Les décisions sont prises à la majorité des voix.

Les décisions sont lues en audience publique par le président ou par un autre membre de la chambre qui a connu de l'affaire, délégué à cette fin, sans que la présence des autres membres soit requise.

Les affaires sont plaidées et jugées en audience publique. »

b) L'article 61, paragraphe 1er, prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2024 :
« (1) Le tribunal administratif comprend six chambres.

Parmi les six chambres, l'assemblée générale du tribunal administratif détermine annuellement le nombre de chambres spécialisées et le domaine de spécialisation de celles-ci.

Le président du tribunal administratif répartit les affaires entre les six chambres. »

c) L'article 61, paragraphe 1er, prend la teneur suivante à partir du 16 septembre 2025 :
« (1) Le tribunal administratif comprend sept chambres.

Parmi les sept chambres, l'assemblée générale du tribunal administratif détermine annuellement le nombre de chambres spécialisées et le domaine de spécialisation de celles-ci.

Le président du tribunal administratif répartit les affaires entre les sept chambres. »

6° L'article 88 prend la teneur suivante :
« Art. 88. (1) Il y a un greffe de la Cour administrative et un greffe du tribunal administratif.
(2) Les services communs aux deux juridictions sont sous l'autorité du président de la Cour administrative.
(3) Les affectations et désaffectations des agents des greffes et services communs sont faites dans les conditions déterminées par les articles 10 et 57. »
»

Commentaire :

L'article 1er nouveau du projet de loi amendé centralise les dispositions modificatives de la législation portant modification des juridictions de l'ordre administratif.

Point 1°

À l'article 11, l'amendement vise à créer un deuxième poste de vice-président (grade M6) auprès de la Cour administrative à partir du 16 septembre 2025. La Cour administrative disposera donc d'un effectif légal de sept magistrats, c'est-à-dire un président, deux vice-présidents, deux premiers conseillers et deux conseillers. Le nouveau poste de vice-président vise à améliorer les perspectives de carrière au sein de la Cour administrative.

Points 2° et 4°

L'amendement prévoit l'abrogation des articles 11 et 58. À partir du 1er juillet 2023, la nomination des magistrats de la Cour administrative et du tribunal administratif sera régie par la disposition de la section du chapitre 2 de la loi du 23 janvier 2023 sur le statut des magistrats. Tous les magistrats de l'ordre administratif seront nommés par le Grand-Duc sur proposition du Conseil national de la justice. Cette procédure de nomination sera applicable tant aux membres effectifs qu'aux membres suppléants des deux juridictions de l'ordre administratif.

Point 3°

Par la modification de l'article 57, l'amendement poursuit deux objectifs :

L'objectif principal de l'amendement est de solutionner le problème d'encombrement du tribunal administratif par un renforcement conséquent de son effectif légal. Un certain nombre d'affaires se trouve actuellement en délibéré au niveau du tribunal administratif depuis de longs mois déjà. Le phénomène d'encombrement du tribunal administratif se dédouble d'un autre phénomène de plus en plus latent. Les délais de fixation des affaires complètement instruites, c'est-à-dire celles pour lesquelles les mandataires des parties ont dû observer des délais très stricts et relativement courts pour fournir leurs mémoires, présentent aujourd'hui plus que le double, voire parfois le triple des délais d'instruction. Suivant les quatre chambres, il appert que les fixations s'effectuent autour du deuxième trimestre de l'année 2024, voire parfois au mois de juin de cette année. Il ne faut pas être devin pour réaliser qu'avant la fin de l'année 2023, les affaires seront probablement fixées pour plaidoiries en automne 2024. Ces délais excessivement longs sont de nature à ralentir, voire de bloquer la réalisation de nombreux projets par les autorités étatiques et communales, ceci notamment dans le domaine de l'urbanisme et du logement.

Dans ce contexte, l'amendement prévoit le renforcement du tribunal administratif par la création d'onze postes supplémentaires de magistrat sur une période de trois années judiciaires (trois nouveaux postes à partir du 16 septembre 2023, quatre nouveaux postes à partir du 16 septembre 2024 et quatre nouveaux postes à partir du 16 septembre 2025). Pendant cette période triennale, l'effectif légal du tribunal administratif passera de dix-huit postes à vingt-neuf postes.

D'autre part, l'amendement a également pour objectif d'améliorer les perspectives de carrière au sein du tribunal administratif. Sous l'empire de la législation en vigueur, le tribunal administratif est actuellement composé d'un président (grade M6), d'un premier vice-président (grade M5), de quatre vice-présidents (grade M4), de cinq premiers juges (grade M3) et de sept juges (grade M2). Le constat dressé par le président honoraire de la Cour supérieure de justice, M. Jean-Claude WIWINIUS, dans son rapport du 25 avril 2022 sur l'attractivité de la fonction de magistrat, vaut également pour les magistrats du tribunal administratif : *« En effet, cette carrière, caractérisée par une grande rigidité, a, depuis un certain temps déjà, les aspects d'une pyramide dont la base devient de plus en plus large et les possibilités de monter les étages et d'atteindre le sommet deviennent de plus en plus réduites. En raison du caractère fermé de la carrière, le candidat potentiel se dira qu'il lui faudra du temps et de la patience pour quitter la base de cette « pyramide ».* » Les auteurs de l'amendement estiment que les mauvaises perspectives de carrière risquent non seulement de provoquer un sentiment de frustration dans le chef des magistrats actuellement en service et d'affecter leur productivité, mais également de constituer un frein au recrutement de nouveaux magistrats pour les besoins du tribunal administratif.

Dans un souci de résorber les blocages au niveau de l'avancement des magistrats du tribunal administratif, les auteurs de l'amendement proposent la classification suivante au niveau des nouveaux postes. Pour l'année judiciaire 2023/2024, il y aura un nouveau poste de premier vice-président, un nouveau poste de vice-président et un nouveau poste de premier juge. Pour l'année judiciaire 2024/2025, il y aura un nouveau poste de premier vice-président, un nouveau poste de vice-président, un nouveau poste de premier juge et un nouveau poste de juge. Pour l'année judiciaire 2025/2026, il y aura un nouveau poste de premier vice-président, deux nouveaux postes de vice-président et un nouveau poste de premier juge. À la fin de la période de référence, le tribunal administratif disposera d'un effectif légal de vingt-neuf postes de magistrats, c'est-à-dire un président, quatre premiers vice-présidents, huit vice-présidents, huit premiers juges et huit juges.

Le renforcement des effectifs des juridictions de l'ordre administratif devra nécessairement s'accompagner d'une réforme du système de recrutement des desdites juridictions. L'objectif

est de pouvoir recruter de manière ciblée des juristes intéressés spécifiquement par la fonction de magistrat de l'ordre administratif. Il s'agit également de favoriser le recrutement de juristes spécialisés, ceci notamment en droit fiscal, en droit financier et en droit de l'urbanisme. Une telle réforme du système de recrutement devra permettre de remédier aux difficultés accrues de recrutement rencontrées ces dernières années par les juridictions de l'ordre administratif. Vu que les consultations internes sont toujours en cours, le projet de réforme du recrutement fera l'objet d'un projet de loi séparé.

Point 5°

À l'article 61, le nombre de chambres auprès du tribunal administratif sera augmenté de quatre à sept sur une période de trois années judiciaires. Avec onze nouveaux magistrats, il sera possible de créer trois nouvelles chambres, appuyées par deux magistrats rouleurs.

En ce qui concerne la présidence des sept chambres du tribunal administratif, quatre chambres seront présidées par un premier vice-président et trois chambres par un vice-président. Cinq vice-présidents n'auront donc pas la qualité de président de chambre. Pour prévenir un éventuel conflit entre les vice-présidents, la présidence d'une chambre pourrait être qualifiée comme poste à responsabilités particulières et donner lieu à une majoration d'échelon de trente points indiciaires. Il en sera de même pour la fonction de *data protection officer*.

Pour mener à bien le projet de désencombrement du tribunal administratif, l'augmentation du nombre de magistrats et de chambres devra être accompagnée par un changement des procédures de travail au sein de cette juridiction. À cet effet, l'amendement prévoit une base légale pour la mise en place de chambres spécialisées auprès du tribunal administratif. À côté de cette mesure législative, une remise en question des méthodes de travail internes devrait être engagée.

Vu que le renforcement des effectifs du tribunal administratif sera conditionné par la création de chambres spécialisées, le principe des chambres spécialisées sera formellement inscrit dans la loi. Il appartiendra au tribunal administratif de déterminer tous les ans le nombre de chambres spécialisées et leur domaine de spécialisation, mesures qui relèvent de l'organisation interne de cette juridiction. La mise en place de chambres spécialisées dépendra de l'existence de magistrats disposant des connaissances spécialisées nécessaires ou disposés à les acquérir. Pour assurer la flexibilité nécessaire, le nombre de chambres spécialisées et leur domaine de spécialisation ne seront donc pas réglés par la voie législative.

Les auteurs de l'amendement estiment que la mise en place d'une chambre spécialisée en matière d'asile et d'immigration ainsi que d'une chambre spécialisée en matière fiscale permettent une évacuation plus rapide des affaires par les magistrats du tribunal administratif et un retour au délai raisonnable. L'urbanisme se prête également à la constitution d'une chambre spécialisée.

Point 6°

À l'article 88, l'amendement vise à consacrer législativement l'existence de deux greffes séparés au niveau des juridictions de l'ordre administratif. Toutefois, la Cour administrative et le tribunal administratif disposeront de services communs, qui agiront sous l'autorité du président de cette cour.

Amendement n° 2

L'article Ier initial, devenant l'article 2 nouveau, est amendé comme suit :

« ~~**Art. I.** **Art. 2. est ajouté un article 12 bis à la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives libellé comme suit :**~~
À la suite de l'article 12 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, il est inséré un article 12*bis* nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 12*bis*.** (1) Par dérogation à l'article 2, un recours tendant à l'obtention d'un effet suspensif prévu à l'article 11 ou d'une mesure de sauvegarde prévue à l'article 12 formulé à l'encontre d'une décision émanant de l'**É**tat peut également être introduit au greffe du tribunal par voie électronique moyennant téléchargement sur la plateforme d'échanges sécurisés, désignée ci-après « la plateforme ».

La requête fait dans ce cas l'objet d'une signature électronique.

L'enregistrement de la requête sur la plateforme vaut signification à l'**É**tat.

(2) Les pièces versées à l'appui de la demande sont jointes à la transmission électronique.

Le relevé des pièces présente, de manière exhaustive, les pièces annexées à la requête par un intitulé comprenant, pour chacune d'elles, un numéro dans un ordre continu et croissant ainsi qu'un libellé explicite.

Lorsqu' une partie entend se servir de pièces qui ne peuvent pas être transmises sous une forme numérisée sur la plateforme, elle les dépose en version papier au greffe du tribunal conformément à l'article 2, alinéa 2.

Les notes de plaidoiries éventuelles sont transmises par voie électronique.

(3) La date de réception est la date indiquée sur le bordereau de transmission généré par la plateforme après le dépôt de l'affaire au greffe.

(4) Le greffe du tribunal notifie aux avocats et au délégué du Gouvernement l'ordonnance et les informe par message électronique de l'ordonnance.

Toute communication faite par le greffe par courrier électronique à l'avocat destinataire s'opère exclusivement par le biais des adresses électroniques professionnelles des avocats mises à disposition par les barreaux.

(5) Une requête tendant à obtenir un sursis à exécution ou une mesure de sauvegarde sur base de l'article 114 de la loi modifiée du 27 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui est déposée conformément au paragraphe 1er du présent article, ne bénéficie d'un effet suspensif immédiat que si elle a été enregistrée sur la plateforme entre 08.00 heures et 17.00 heures d'un jour ouvrable. *»* »

Commentaire :

L'amendement prévoit une règle particulière pour la matière spécifique des hypothèses visées par l'article 114 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

En effet, dans ces matières et contrairement au droit commun, la requête en référé a un effet suspensif dès le moment de son dépôt. Cet effet suspensif perdure jusqu'à ce qu'une ordonnance de référé soit prise. Il s'agit dès lors d'une dérogation au système qui est mis en place par l'article 12*bis* nouveau. Il s'entend que cette règle ne saurait jouer que si le greffe a reçu la requête pendant les heures de travail à savoir entre 08.00 et 17.00 heures d'un jour

ouvrable. En dehors des heures de bureau, il est matériellement impossible pour le greffe et le président du tribunal administratif de prendre connaissance d'une requête.

Cela signifie également qu'une requête, reçue avant 08.00 heures d'un jour ouvrable, ne bénéficie de l'effet suspensif qu'à partir de 08.00 heures au plus tôt. De même, une requête, reçue après 17.00 heures d'un jour ouvrable ou au cours d'un jour férié ou de fin de semaine, ne bénéficie de l'effet suspensif qu'à partir de 08.00 heures du matin du premier jour ouvrable subséquent.

Amendement n° 3

Au nouvel article 3 du projet de loi, l'article 18 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat est adapté comme suit :

« **Art. 18.** Les attributions du Conseil de l'ordre comprennent en outre l'administration de l'ordre et notamment la tenue du tableau des avocats et la certification des espaces professionnels électroniques des avocats nécessaires pour la connexion aux plateformes d'échanges sécurisés avec les juridictions, les devoirs requis par l'assistance judiciaire, la taxation des honoraires et des frais des avocats, la rédaction des avis en matière de législation et de justice, et plus généralement l'examen de toutes les questions intéressant l'exercice de la profession et la défense des droits des avocats.

Les attributions qui ne sont pas réservées par la loi à d'autres organes de l'~~O~~**o**rdre sont du ressort du Conseil de l'ordre. ».

Commentaire :

L'amendement est d'ordre légistique.

Amendement n° 4

Il est inséré un nouvel article 4 au projet de loi, qui est libellé comme suit :

« Art. 4. (1) La présente loi entre en vigueur le 16 septembre 2023.
(2) L'article 1er, points 2° et 4°, sort ses effets au 1er juillet 2023. »

Commentaire :

Cet article fixe la date de l'entrée en vigueur de la future loi au 16 septembre 2023, premier jour de l'année judiciaire 2023/2024. Vu que la nouvelle procédure de nomination dans la magistrature entrera en vigueur le 1er juillet 2023, l'abrogation de l'actuelle procédure de nomination des magistrats de l'ordre administratif sortira ses effets de manière rétroactive à cette date.

Echange de vues

Mme Carole Hartmann (DP) salue les modifications proposées par le présent projet de loi. L'oratrice souhaite avoir davantage d'informations sur la faculté de la signature électronique et se demande si les outils technologiques sont en place pour garantir le succès d'un tel outil électronique.

De plus, l'oratrice signale que les heures d'ouverture du greffe des juridictions administratives différèrent en réalité de ce qui est marqué à l'endroit de l'article 12*bis* nouveau de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. L'oratrice renvoie à son expérience professionnelle et indique qu'elle a déjà déposé des pièces et fardes de procédures après 17.00 heures auprès du greffe de la juridiction administrative.

Quant aux audiences de fixation, l'oratrice signale que celles-ci ne sont pas forcément utiles comme elles se distinguent considérablement des audiences de fixation des juridictions de l'ordre judiciaire. De plus, des pratiques différentes existent entre les chambres du tribunal administratif. Dans certains cas de figure, la date de plaidoirie n'est pas communiquée aux mandataires. L'oratrice se demande si une telle audience de fixation ne pourrait pas faire l'objet d'un simple échange de courriers dématérialisés entre les mandataires et les magistrats.

L'expert gouvernemental explique que des entrevues avec les représentants des différentes professions juridiques ont eu lieu récemment afin de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par le terme de la « *signature électronique* » et fixer les modalités techniques applicables. En l'état actuel, le volet procédural de ce projet de loi constitue un projet pilote. L'oratrice se montre confiante que les interrogations existantes seront résolues une fois que le projet de loi sous rubrique sera adopté par le Parlement.

Il est précisé que trois types de signature électronique existent et qui ont des valeurs probantes différentes au regard de la jurisprudence.

Quant aux audiences de fixation qui visent les affaires récemment enrôlées, il y a lieu de préciser que des audiences de plaidoiries portant sur des affaires figurant au rôle depuis un certain temps peuvent avoir lieu directement après une telle audience de fixation. La question d'une simplification de cette procédure des audiences de fixation mérite cependant un examen approfondi. Il y a lieu de signaler que les audiences de fixation ne nécessitent pas forcément la présence des mandataires.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

4. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

7961/04

N° 7961[4]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(31.3.2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement 2016/679 du Parlement et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ».

2. Par courriers en date du 20 janvier 2022, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi modifiant 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, (ci-après le « projet de loi ») ainsi que sur les projets de règlements grand-ducaux suivants :

– Le projet de règlement grand-ducal modifiant 1° le règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprise ; 2° le règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « projet de règlement grand-ducal I ») ; et
– Le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprise (ci-après le « projet de règlement grand-ducal II »).

3. En ce qui concerne le projet de loi, il ressort de l'exposé des motifs que ce dernier a notamment pour objectif de « *renforcer la qualité des informations inscrites au registre de commerce et des sociétés*

et à doter son gestionnaire de nouveaux moyens, afin que soit mise en oeuvre une politique efficace de suivi des personnes et entités immatriculées et s'assurer de leur mise en conformité par rapport à leurs obligations d'inscription et de dépôt au registre de commerce et des sociétés ». Les auteurs du projet de loi précisent encore qu'il serait « *primordial pour l'Etat de pouvoir exploiter des banques de données fiables et actuelles, alors que tant le registre de commerce et des sociétés que le registre des bénéficiaires effectifs apparaissent comme des outils incontournables, ces derniers étant les principales sources d'informations sur les personnes morales du pays* ». Le projet de loi entend introduire des dispositions visant à remplir de tels objectifs.

4. En ce qui concerne les projets de règlements grand-ducaux, ces derniers ont pour objectifs de préciser les critères de consultation du registre de commerce et des sociétés (ci-après le « RCS ») et du registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « RBE »).

5. Bien que la CNPD ait été saisie individuellement du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal I, d'une part, et du projet de règlement grand-ducal II, d'autre part, elle propose de traiter l'ensemble de ces projets dans un même avis alors que ces derniers soulèvent des questions similaires, voire identiques, ayant trait à la protection des données et à la vie privée.

*

I. REMARQUES LIMINAIRES

6. Il convient de relever que les informations qui figurent au RCS et au RBE ne sont pas toutes à considérer comme des données à caractère personnel au sens de l'article 4.1. du RGPD[1].

En effet, certaines des informations qui figurent au RCS et au RBE concernent des personnes morales. Le considérant 14 du RGPD énonce que le RGPD « *ne couvre pas le traitement des données à caractère personnel qui concernent les personnes morales, et en particulier des entreprises dotées de la personnalité juridique, y compris le nom, la forme juridique et les coordonnées de la personne morale* ».Toutefois, des informations ayant trait à des personnes morales peuvent, le cas échéant, concerner des personnes physiques (par exemple, si elles incluent le nom du gérant de la société) et doivent donc être considérées comme des données à caractère personnel.

7. Dès lors, le RGPD ne s'appliquera qu'aux données à caractère personnel qui seraient traitées dans le cadre des dispositions des textes sous examen. Les développements ci-après se réfèrent donc aux traitements qui tombent dans le champ d'application du RGPD.

*

II. SUR LE ROLE DES DIFFERENTS ACTEURS

1. Remarques liminaires

8. Il convient de rappeler que la notion de responsable du traitement est un concept fonctionnel en ce qu'il vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties[2]. Cela signifie que le statut juridique du ministre ayant la Justice dans ses attributions (ci-après le « ministre ») en tant que responsable du traitement, tel que défini par les textes sous avis, doit être déterminé par ses activités

---

1 L'article 4.1. du RGPD dispose qu'« *[a]ux fins du présent règlement, on entend par : données à caractère personnel», toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée «personne concernée») ; est réputée être une «personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* ».

2 Voir paragraphe 12, page 10 des lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD du Comité Européen de la protection des Données, adoptées le 7 juillet 2021, version 2.0., disponibles sous :
https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr.

réelles plutôt que par sa désignation formelle. Il en va de même pour le gestionnaire du RCS, et pour le gestionnaire du RBE qui agissent, selon les dispositions sous examen, en tant que « sous-traitant » du ministre.

9. Or, comme soulevé *infra*[3], la Commission nationale se demande si dans les faits le rôle du gestionnaire du RCS et du gestionnaire du RBE n'irait pas au-delà du rôle de sous-traitant du ministre et que ces derniers agiraient en tant que responsable du traitement. Dès lors, il est important de veiller à ce que les dispositions des textes sous examen reflètent la réalité du rôle du ministre, du gestionnaire du RCS et du gestionnaire du RBE.

2. Quant au RCS

A. *L'article 1er du projet de loi*

10. L'article 1er du projet de loi entend remplacer l'article 2 de la loi modifiée du 12 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises (ci-après la « loi RCS »).

Les nouvelles dispositions de cet article 2, tel que modifié par l'article 1er du projet de loi, prévoient que le RCS « *fonctionne sous l'autorité* » du ministre ayant la Justice dans ses attributions (ci-après le « ministre ») « *qui a la qualité de responsable du fichier au sens du [RGPD]* ».

11. S'il convient de saluer les auteurs du projet de loi pour avoir apporté de telles précisions, la CNPD propose de remplacer la notion de « responsable du fichier », qui est étrangère au RGPD, par les termes exacts définis par le RGPD, à savoir la notion de « responsable du traitement »[4].

12. Les nouvelles dispositions de l'article 2 précité prévoient encore que « *la gestion du [RCS] est confiée à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin, qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du [RGPD]* ». La CNPD comprend qu'il s'agit du groupement d'intérêt économique dénommé « LUXEMBOURG BUSINESS REGISTERS » (ci-après le « LBR » ou le « gestionnaire »).

13. Par ailleurs, en ce qui concerne la notion de « sous-traitant du fichier », il convient de noter que le RGPD définit le « sous-traitant » comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement* »[5]. Les dispositions, telles que rédigées actuellement, sous-entendent que le LBR, en tant gestionnaire du RCS, serait sous-traitant du RCS. Or, en vertu des dispositions de l'article 2 du projet de loi le gestionnaire du RCS devrait traiter des données pour le compte du ministre et non pour le compte du RCS. Il est donc suggéré de supprimer les termes « du fichier ».

14. En outre, il est encore précisé que le « *Centre des technologies de l'information de l'Etat [ci-après le « CTIE »] est chargé de la gestion informatique du fichier et a également la qualité de sous-traitant du fichier au sens du [RGPD]* ». La CNPD se permet de renvoyer à ses observations formulées ci-avant en ce qui concerne la notion de « sous-traitant du fichier ».

B. *L'article 8 du projet de règlement grand-ducal II*

15. L'article 8 du projet de règlement grand-ducal II a pour objet de modifier l'article 22 du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi RCS (ci-après le « règlement grand-ducal portant exécution de la loi RCS »).

---

3 Voir paragraphes 17 à 19, 22 à 23 et 65 à 66 du présent avis.

4 Voir article 4.7. du RGPD qui dispose que le responsable du traitement est « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre* ».

5 Voir article 4.8. du RGPD.

16. Les dispositions de l'article 22.2., tel que modifié par l'article 8 du projet de règlement grand-ducal II, prévoient que le gestionnaire du RCS serait chargé de valider préalablement les demandes d'accès motivées par des besoins professionnels afin de mettre à disposition « *tout ou partie des informations publiques inscrites et documents publics déposés au [RCS]* ». Il est encore précisé à l'alinéa 2 desdites dispositions que le gestionnaire du RCS « *communique à intervalle régulier la liste des personnes ayant obtenu son accord au ministre ayant la Justice dans ses attributions* ».

17. Cependant, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal II sur le fait que l'entité qui détermine les catégories de destinataires des données, c'est-à-dire qui aura accès aux données, est à considérer comme un responsable du traitement.

En effet, le Comité Européen de la Protection des Données considère que « *[t]raditionnellement, les « moyens essentiels » sont intrinsèquement réservés au responsable du traitement. Si les moyens non essentiels peuvent également être déterminés par le sous-traitant, les moyens essentiels doivent être décidés par le responsable du traitement. On entend par « moyens essentiels » ceux qui sont étroitement liés à la finalité et à la portée du traitement, tels que (…) les catégories de destinataires (« qui aura accès aux données? ») (…). Outre la finalité du traitement, les moyens essentiels sont aussi étroitement liés à la question de savoir si le traitement est licite, nécessaire et proportionné* »[6].

18. Au vu de ce qui précède, les dispositions précitées auraient donc pour conséquence de qualifier le gestionnaire du RCS en responsable du traitement. Or, de telles dispositions sont contraires aux dispositions de l'article 2 du projet de loi qui désigne expressément le gestionnaire du RCS en tant que sous-traitant du ministre. La CNPD se permet également de renvoyer sur ce point à ces développements formulés aux paragraphes 8 et 9 ci-avant.

19. En outre, ces dispositions sont également contraires aux déclarations du LBR faites dans le cadre d'une enquête ayant été diligentée à son encontre par la CNPD. En effet, il ressort de la décision du 4 mars 2022 de la CNPD, siégeant en formation restreinte, sur l'issue de l'enquête menée auprès du ministère de la Justice qu' « *[i]l ressort par ailleurs du compte rendu de la réunion des agents de la CNPD du 20 juin 2019 auprès du LBR que le « ministère de la Justice considère que la loi ainsi que le règlement d'exécution sont spécifiques à un tel point que le LBR est à considérer comme simple sous-traitant et ne rentre pas en relation de responsabilité conjointe avec le ministère de la Justice »* »[7].

20. Dès lors, afin d'éviter tout problème ultérieur d'interprétation en ce qui concerne le rôle du gestionnaire du RCS et dans un souci de sécurité juridique, il est impératif que les dispositions du projet de règlement grand-ducal II soient modifiées. La CNPD recommande ainsi aux auteurs du projet de règlement grand-ducal II de reformuler les dispositions en ce sens « *[a]près acceptation préalable par* ~~***le gestionnaire du [RCS]***~~ ***le ministre ayant la Justice dans ses attributions*** *d'une demande d'accès motivée par des besoins professionnels […]* » et de supprimer, en conséquence, le deuxième alinéa du paragraphe 2.

3. Quant au Recueil électronique des sociétés et associations

21. L'article 23 du projet de loi propose d'introduire à la suite de l'article 19-4 de la loi RCS, un nouvel article 19-5.

22. Ce nouvel article dispose que le Recueil électronique des sociétés et associations (ci-après le « RESA ») « *fonctionne sous l'autorité* » du ministre « *qui a la qualité de responsable du fichier au sens du [RGPD]* ». Tout comme précisé au paragraphe 6 ci-dessus, il est recommandé d'utiliser le terme de « responsable du traitement » au lieu de la notion de « responsable du fichier ».

---

6 Voir paragraphe 40, page 17 des lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD du Comité Européen de la protection des Données, adoptées le 7 juillet 2021, version 2.0., disponibles sous :
https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr

7 Voir paragraphe 20 de la délibération n°6FR/2022 du 4 mars 2022 de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n°2798 menée auprès du ministère de la Justice, disponible sous :
https://cnpd.public.lu/fr/decisions-sanctions/2022/decision-06-fr-2022.html.

23. Les dispositions du nouvel article 19-5 prévoient encore que la gestion du RESA est confiée au LBR « *qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du [RGPD]* ». Il est encore précisé que le CTIE est chargé de la gestion informatique du LBR et a également la « *qualité de sous-traitant du fichier au sens du [RGPD]* ». Comme développé précédemment, la CNPD estime que seule la notion de « sous-traitant » devrait être utilisée[8].

*

III. SUR LA « QUALITE DES DONNEES INSCRITES »

24. La CNPD comprend que l'un des enjeux du projet de loi est l'amélioration de la « *qualité des données inscrites* »[9] au RCS et au RBE. A ces fins, le texte sous examen entend donner au gestionnaire du RCS et du RBE la possibilité de mettre à jour « d'office » les informations inscrites auxdits registres. Cette mise à jour se ferait via l'accès à des fichiers tenus par d'autres administrations ainsi que par l'interconnexion du RCS et du RBE.

1. Remarques liminaires

25. Il convient de noter que l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualisation des données a toujours été au coeur des préoccupations du RCS. En effet, il ressort du projet de loi concernant le RCS ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises que « *[p]ar analogie à la publicité foncière, la publicité des principaux documents juridiques et financiers d'une entreprise tend à créer un climat de confiance auprès des investisseurs, en garantissant l'identification correcte des parties, d'une part, et des informations fiables sur leur situation financière, d'autre part. Il est partant dans l'intérêt public de veiller au respect de différents critères de fonctionnement essentiels du [RCS], tels que l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualisation des données, de même qu'à un accès convivial et décentralisé à la documentation sous forme papier et électronique* »[10].

26. Ces préoccupations sont d'ailleurs désormais formellement inscrites dans la loi RCS alors que l'article 1 de la loi RCS dispose que « *[l]es inscriptions prescrites par la loi de même que toute modification se rapportant aux faits dont la loi ordonne l'inscription doivent être portées sur le registre* ». Cet article est, par ailleurs, complété par de nouvelles dispositions du projet de loi qui prévoient que « *[l]es informations inscrites doivent être adéquates, exactes et actuelles* »[11].

27. Quant au RBE, la qualité des données y inscrites est également une de ses préoccupations centrales. Il est d'ailleurs inscrit à l'article 4.2. de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, telle que modifiée, (ci-après la « loi RBE ») que les informations devant figurer au RBE doivent être « *adéquates, exactes et actuelles* ». Cependant, il y a lieu de noter que les objectifs du RBE répondent à des considérations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme[12]. Ses missions diffèrent donc de celles du RCS.

2. Sur le respect du principe d'exactitude des données

28. Il convient de rappeler que l'article 5.1.d) du RGPD dispose que « *[l]es données à caractère personnel doivent être exactes et, si nécessaire, tenues à jour, toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder* ».

---

8 Voir également paragraphes 8 à 9 du présent avis.

9 Voir exposé des motifs, pages 17 et suiv. du projet de loi.

10 Voir document parlementaire n°4581/00, pages 3 et suiv..

11 Article 1 du projet de loi.

12 La loi RBE transpose, en effet, l'obligation imposée par la 4ième directive anti-blanchiment, telle que modifiée par la 5ième directive anti-blanchiment, de créer un RBE. De même qu'elle retranscrit les exigences du GAFI en matière de transparence des personnes morales, notamment en ce que les pays « *doivent utiliser un ou plusieurs mécanismes qui y sont proposés afin d'assurer la disponibilité des informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales* ». L'un des mécanismes proposés par le GAFI est « *l'obligation d'obtention et de conservation par les « registres des sociétés » des informations à jour sur les bénéficiaires effectifs des sociétés* », voir document parlementaire n°7217.

29. En vertu de ce principe, le responsable du traitement du RCS et du RBE devrait, d'ores et déjà, s'assurer que les données à caractère personnel collectées sont exactes et, si nécessaire, tenues à jour et prendre les mesures raisonnables qui s'imposent afin de rectifier ou d'effacer les données qui seraient inexactes.

3. Sur les dispositions du projet de loi renforçant le mécanisme de mise à jour des informations inscrites au RCS et au RBE

30. Le projet de loi entend « *renforcer la qualité des informations inscrites au RCS et doter son gestionnaire de nouveaux moyens, afin que soit mise en oeuvre une politique efficace de suivi des personnes et entités immatriculées et s'assurer de leur mise en conformité par rapport à leurs obligations d'inscription et de dépôt au RCS* »[13]. La même logique est poursuivie en ce qui concerne le RBE[14]. Compte tenu des missions du RCS et du RBE[15], la CNPD peut comprendre la nécessité de renforcer la qualité des informations.

31. Cependant, les nouveaux mécanismes envisagés, tels que l'« accès à d'autres registres nationaux » ou « l'interconnexion du RCS et du RBE », sont à considérer comme de nouveaux traitements de données à caractère personnel.

32. La Commission nationale analysera ci-après leur conformité d'un point de vue de la protection des données.

A. *Sur l'accès aux registres nationaux par le gestionnaire du RCS*

33. L'article 21 du projet de loi propose d'introduire un nouvel alinéa à l'article 15 de la loi RCS qui prendrait la teneur suivante : « *[l]e gestionnaire du [RCS] met d'office à jour les informations inscrites concernant les personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès* ».

34. L'article 22 du projet de loi propose encore d'introduire un article 15-1.2. qui dispose que « *[d]ans les limites des missions dévolues au gestionnaire du [RCS], qui visent la vérification des inscriptions effectuées au [RCS] et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du [RCS] a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions* ».

35. En ce qui concerne le « *mécanisme d'inscription d'office* » visé à l'article 21 précité, celui-ci se baserait sur des informations détenues par le registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP ») et le registre des nationalités et des rues auxquels le gestionnaire du RCS aurait d'ores et déjà accès[16]. Les auteurs du projet de loi expliquent à ce sujet que « *si une personne physique, disposant d'un numéro d'identifiant national, change son nom ou son prénom et qu'elle est en outre inscrite au RCS en qualité de mandataire d'une société immatriculée, cette modification portée dans le [RNPP] pourrait être d'office répercutée dans le RCS, sans attendre que la société concernée effectue elle-même la démarche de modification au RCS* ».

L'accès à ces registres serait encore nécessaire afin « *d'exécuter un contrôle de l'information à inscrire ou inscrite dans la banque de données du RCS, par rapport à d'autres registres nationaux « sources », qui disposent également de l'information, afin de s'assurer de la cohérence de cette dernière. Il est en effet peu concevable, qu'une information relative à l'adresse du siège social d'une entreprise luxembourgeoise inscrite au RCS, ne soit pas conforme à celle figurant dans le registre national des localités et des rues par exemple. De même, si l'information dans le registre « source »*

13 Voir exposé des motifs, page 16 du projet de loi.

14 Voir exposé des motifs, page 18 du projet de loi.

15 Voir paragraphes 25 à 27 du présent avis.

16 Voir commentaire des articles.

est ultérieurement modifiée, cette modification doit pouvoir être automatiquement répercutée au RCS, sans autre démarche administrative »[17].

36. En ce qui concerne l'accès aux informations contenues dans « *les fichiers des administrations et services publics* » visés à l'article 22 précité, ces dispositions ont pour objet, selon le commentaire des articles, « *d'améliorer la qualité des données inscrites au RCS* » en permettant au gestionnaire « *de s'assurer de la cohérence entre l'information transmise par un déposant ou contenue dans la banque de données et le fichier source où figure déjà cette information* ». Les auteurs du projet de loi précisent encore que ce droit d'accès serait « *strictement lié d'une part, aux missions incombant au gestionnaire du RCS et d'autre part, aux informations à inscrire au RCS* ».

37. Malgré les explications ci-dessus, certaines zones d'ombre demeurent quant aux fichiers qui seraient effectivement visés ainsi qu'aux modalités d'accès à ces fichiers administratifs. En effet, outre le RNPP et le registre des nationalités et des rues, quels seraient les « *fichiers des administrations et services publics* » visés ? Est-ce que le mécanisme d'inscription d'office consiste à un accès par le gestionnaire du RCS au RNPP et au registre des nationalités et des rues ou s'agit-il d'un mécanisme automatisé de transmission de données du RNPP et du registre des nationalités et des rues vers le gestionnaire du RCS ?

38. En ce qui concerne l'accès au RNPP, il y a lieu de rappeler qu'un tel accès devrait s'effectuer conformément à la procédure prévue par l'article 10 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ainsi qu'aux articles 5 à 7 du règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi précitée.

39. En tout état de cause, il y a lieu de regretter que l'ensemble de ces dispositions ayant pour objet de renforcer la qualité des informations à inscrire ou inscrites au RCS ne soient pas rédigées avec suffisamment de clarté et de précisions. En l'absence de telles précisions, il est difficile d'apprécier si les principes généraux du RGPD seraient respectés en l'espèce.

40. Ainsi, afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou règlementaire[18], la CNPD estime indispensable que :

– Le mécanisme de mise à jour automatique soit clarifié – à tout le moins dans le commentaire des articles ; et
– Les registres qui seraient consultés pour de telles finalités soient expressément nommés dans les dispositions du projet de loi.

41. A toutes fins utiles, pour une meilleure lisibilité du texte sous avis, la Commission nationale suggère de regrouper dans un seul et même article les dispositions des articles 21 et 22 alors que les dispositions semblent poursuivre la même finalité à savoir la qualité des informations à inscrire ou inscrite au RCS via l'accès à des fichiers administratifs.

B. *Sur l'accès aux registres nationaux par le gestionnaire du RBE*

42. L'article 32 du projet de loi entend introduire un nouvel article 16-1 dans la loi RBE. L'article 16-1.2. dispose que « *[d]ans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au (RBE] et la tenue à jour des inscriptions inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions* ».

17 Voir exposé des motifs, page 17 du projet de loi.

18 En ce sens, V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres arrêt du 22 novembre 2022 de la CJUE dans les affaires jointes C-37/20 et C-601/20, § 47-48, CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.

L'article 16-1.3. dispose que « *[l]e gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au [RBE] concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès* ».

43. En l'absence de clarification et de précision au sujet desdites dispositions dans le commentaire des articles, ces dispositions suscitent les mêmes interrogations soulevées précédemment aux paragraphes 36 à 40 du présent avis.

44. Ainsi, afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou règlementaire[19], la CNPD estime indispensable que soient précisés les fichiers auxquels le gestionnaire pourrait accéder et que soit clarifié le mécanisme de mise à jour d'office des informations.

45. Enfin, il est intéressant de noter que l'article 35 du projet de loi n°7989 portant modification de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales entend « *instaurer un échange de données entre le [RBE] et le ministre suite à la demande de ce dernier afin de maintenir des données à jour pertinentes en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme* »[20]. Dès lors, cela ne devrait-il pas être également reflété dans le projet de loi ?

C. *Sur l'interconnexion des « bases de données gérées par le gestionnaire »*

46. Il y a lieu de relever que l'article 22 et l'article 32 entendent prévoir une interconnexion[21] entre le RCS et le RBE.

47. Il ressort du commentaire des articles « *qu'il est nécessaire qu'une passerelle soit mise en place entre les différentes banques de données gérées par le gestionnaire du RCS. En effet, alors que le [RBE] et le RCS sont gérés par le même gestionnaire et concernent globalement les mêmes entités, ces deux banques de données sont indépendantes et en l'état actuel des textes, aucune communication entre ces dernières n'est permise. Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il est donc primordial que ces banques de données fassent l'objet d'une interconnexion, pour pouvoir notamment effectuer des contrôles automatiques et s'assurer de la mise à jour des données* ». Les auteurs du projet de loi précisent encore que « *cette interconnexion doit permettre de simplifier les démarches administratives des entités immatriculées, une reprise de certaines données du RCS dans le RBE pouvant être proposée aux déclarants, afin d'éviter à ces derniers de devoir saisir plusieurs fois les informations d'une même personne, une fois pour les besoins du RCS et l'autre pour ceux du RBE* ».

48. La CNPD comprend donc que dès qu'il y aura un changement en ce qui concerne les inscriptions requises au RCS, celles-ci seront répercutées au RBE, et vice-versa. Ce système devrait également permettre de vérifier que les inscriptions figurant au RCS sont identiques à celles figurant au RBE, et réciproquement.

49. Cependant, et malgré les explications apportées par les auteurs du projet de loi, la CNPD regrette que le fonctionnement dudit système envisagé n'ait pas été davantage précisé par les auteurs du projet de loi de sorte qu'elle n'est pas en mesure d'apprécier pleinement quelles pourraient être les conséquences éventuelles d'un point de vue de la protection des données.

---

19 En ce sens, V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres arrêt du 22 novembre 2022 de la CJUE dans les affaires jointes C-37/20 et C-601/20, § 47-48, CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.

20 Voir commentaire des articles « ad article 35 » du projet de loi.

21 En ce qui concerne le terme « interconnexion », il y a lieu de rappeler que sous l'égide de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, désormais abrogée, le concept d' « interconnexion » y était défini. Ce concept impliquait que les traitements des données étaient reliés et pouvaient être gérés par les responsables des différents traitements concernés.

50. Enfin, elle souhaite encore faire part de ses interrogations quant aux modalités de contrôle de la véracité des informations qui seraient modifiées, notamment en cas d'erreur dans la retranscription des informations. En effet, s'il s'agit d'un système automatisé, ne faudrait-il toutefois pas prévoir un contrôle humain a posteriori afin d'éviter que des retranscriptions erronées soient répercutées dans l'ensemble desdits registres ?

b. *Sur les dispositions des articles 22 et 32 du projet de loi*

51. L'article 22 précité propose d'introduire un nouvel article 15-1 dans la loi RCS. Le paragraphe 1 de ce nouvel article dispose que « *[l]a banque de données du [RCS] est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée au gestionnaire du [RCS]* ».

52. L'article 32 est le pendant de l'article 22 en ce qui concerne le RBE. Cet article propose d'introduire un nouvel article 16-2 dans la loi RBE, dont le paragraphe prend la teneur suivante « *[l]es fichiers du [RBE] sont interconnectés avec la banque de données du [RCS]* ».

53. Si la volonté des auteurs du projet de loi est indéniablement de prévoir dans le projet de loi le principe d'une interconnexion entre le RCS et le RBE, force est de constater que cela n'est pas reflété clairement par les dispositions des articles 22 et 32 précité. En effet, les dispositions ne sont rédigées de façon similaire et la terminologie employée n'est pas la même en ce qui concerne les fichiers qui seraient visés par une telle interconnexion.

54. En tout état de cause et afin d'éviter toute confusion dans l'esprit du lecteur, il est indispensable de clarifier expressément dans le projet de loi quelles seraient les bases de données qui feraient l'objet de cette transmission automatique de données. De même que la CNPD recommande que ces dispositions soient rédigées à l'identique dans les deux articles prévoyant un tel échange.

B. Sur les finalités poursuivies

55. Il y a lieu de constater, en ce qui concerne le système de transmission envisagé par le projet de loi, que les finalités poursuivies par ce système ne sont pas précisées par le projet de loi.

56. Or, d'après le commentaire des articles, le système envisagé entend poursuivre différentes finalités, à savoir la mise en place d'un contrôle automatique, la mise à jour des données, la simplification administrative ainsi que la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

57. En tout état de cause, afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou règlementaire[22], la CNPD estime indispensable que soit précisé dans le texte du projet de loi les finalités poursuivies par un tel système. Elle suggère les dispositions suivantes « *dans le cadre des missions respectives du RCS et du RBE il est prévu un système d'échange automatisé* […] ».

*

22 En ce sens, V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres arrêt du 22 novembre 2022 de la CJUE dans les affaires jointes C-37/20 et C-601/20, § 47-48, CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.

IV. SUR L'ACCES AUX INFORMATIONS ET DOCUMENTS FIGURANT AU RCS ET AU RBE

1. Sur l'accès aux informations et documents figurant au RCS

A. *Remarques liminaires*

58. En ce qui concerne l'accès au public en ligne aux informations et documents figurant au RCS, il est intéressant de noter que l'avis du Groupe de travail Article 29 sur la réutilisation des informations du secteur public et des données ouvertes indique que « *[l]'un des principaux facteurs de risque est le volume croissant de données ligne et hors ligne, qu'elles soient accessibles au public ou qu'elles soient détenues par des organisations commerciales, et qui peuvent ensuite être utilisées pour établir le profil de personnes à des fins de publicité comportementale et pour un éventail croissant d'autres finalités. Lorsqu'on les considère sous l'angle des « énormes volume de données » dont disposent déjà ces organisations, les [informations du secteur public] issues de données à caractère personnel et rendues disponibles à des fins de réutilisation pourraient augmenter la probabilité que les personnes puissent être identifiées ou que leurs profils puissent être enrichis, souvent à leur insu* »[23].

59. Il est encore précisé dans cet avis que la « *réutilisation de données à caractère personnel accessibles au public est et devrait être limitée par :*

- *Les dispositions générales de la législation applicable en matière de protection des données,*
- *(le cas échéant) des restrictions juridiques supplémentaires spécifiques, et*
- *Des garanties techniques et organisationnelles mises en place pour protéger les données à caractère personnel.* »[24].

60. La CNPD se permet plus particulièrement d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur les garanties techniques et organisationnelles qui devraient être mises en place pour protéger les données à caractère personnel et renvoie plus particulièrement sur ce sujet à sa décision sur l'issue de l'enquête n°2798 menée auprès du ministère de la Justice[25].

B. *Sur les critères de recherche publique sur le site du gestionnaire du RCS*

61. Le paragraphe 1 de l'article 22, tel que modifié par le projet de règlement grand-ducal II, entend encadrer les critères de recherche public sur le site du gestionnaire du RCS. Il est ainsi précisé que la recherche s'effectue « *à partir du nom du commerçant personne physique, de la dénomination ou de la raison sociale de la personne morale ou de l'entité immatriculée au RCS ou par le biais du numéro d'immatriculation au RCS* ».

62. Tel qu'indiqué par les auteurs du projet de règlement grand-ducal II, de telles dispositions reflètent les critères de recherche actuellement disponibles. De plus, il y a lieu de noter que ces dispositions ont vocation à remplacer des dispositions antérieures qui étaient formulées avec moins de précision.

63. Il convient dès lors de féliciter les auteurs du projet de règlement grand-ducal II pour une telle reformulation.

---

23 Avis 6/2013 du Groupe de travail Article 29 sur la réutilisation des informations du secteur public (ISP) et des données ouvertes, WP207, adopté le 5 juin 2013, page 16.

24 Avis 6/2013 du Groupe de travail Article 29 sur la réutilisation des informations du secteur public (ISP) et des données ouvertes, WP207, adopté le 5juin 2013, page 9.

25 Voir décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n°2798 menée auprès du ministère de la Justice, délibération n°6FR/2022 du 4 mars 2022.

C. *Sur la mise à disposition d'informations et de documents par le RCS pour des besoins professionnels*

64. Le paragraphe 2 de l'article 22 du règlement grand-ducal portant exécution de la loi RCS, tel que modifié par le projet de règlement grand-ducal II, dispose qu'« *[a]près acceptation préalable par le gestionnaire du [RCS] d'une demande d'accès motivée par des besoins professionnels et précisant les finalités de la réutilisation de l'information détenue au [RCS], le gestionnaire peut mettre à disposition, par sa plateforme électronique, tout ou partie des informations publiques inscrites et documents publics déposés au [RCS]* ».

65. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal II indiquent au sujet desdites dispositions que « *[l]e but est d'offrir ces documents ou informations par services informatiques, sous un format réutilisable en ce qui concerne les données. Dans ce contexte, la demande doit détailler les motifs et les finalités de la réutilisation de l'information disponible au RCS, ce afin que l'accès à mettre en place soit adapté aux besoins décrits* » et que « *[l]e gestionnaire tiendra la liste des personnes bénéficiant d'un tel accès et la transmettra de manière régulière à son autorité de tutelle* ».

66. Ces dispositions ont pour objet de modifier la procédure actuellement prévue par l'article 22 du règlement grand-ducal portant exécution de la loi RCS, qui prévoit actuellement que la demande d'accès soit préalablement acceptée par le ministre et non le gestionnaire du RCS. Sur ce changement de paradigme, il est renvoyé aux paragraphes 8, 9 et 17 à 20 du présent avis.

67. Par ailleurs, s'il y a lieu de féliciter les efforts des auteurs du projet de règlement grand-ducal II pour encadrer un tel accès, il convient de regretter que les finalités pour lesquelles les données pourraient être réutilisées n'aient pas été précisées dans le texte même dudit article. De telles précisions auraient eu le mérite le limiter le risque de réutilisation illicite de données[26].

68. Enfin, la CNPD souligne encore l'importance du respect du principe de minimisation des données lors de l'appréciation de chaque demande d'accès qui serait effectuée auprès du ministre.

D. *Sur l'accès aux informations et documents figurant sur le RCS aux administrations et établissements publics*

69. Les dispositions de l'article 22.4 du projet de règlement grand-ducal II entendent supprimer l'autorisation préalable du ministre quant aux modalités de l'accès au RCS par les administrations publiques et établissements publics, et prévoient désormais que « *[l]es administrations et établissements publics ont accès aux informations inscrites et aux documents déposés au [RCS], dans le cadre et les limites de l'exercice de leurs missions* ».

70. Les dispositions antérieures de l'article 22 alinéa 2 prévoyaient que « *la recherche de données sur base d'autres critères de recherche au profit d'administrations publiques et d'établissements publics est soumise à l'autorisation préalable du ministre de la Justice qui détermine spécifiquement pour chaque administration publique et pour chaque établissement public concerné les critères à partir desquels les recherches peuvent se faire et les motifs pour accorder cette autorisation. Les administration publiques et établissements publics ne peuvent faire de telles recherches que dans le cadre de l'exercice de leurs attributions légales* ».

71. En ce qui concerne ces nouvelles dispositions, il est précisé dans le commentaire des articles que celles-ci permettent « *un accès de droit aux administrations et établissements publics aux informations inscrites et documents déposés au RCS, pour les besoins de leurs missions. Dans ce contexte, ils pourront consulter le RCS suivant les critères qui leur sont utiles, sans avoir à obtenir une autorisation préalable du ministre ayant la Justice dans ses attributions. En effet, il ressort de la pratique que la recherche de base actuellement ouverte aux acteurs étatiques, par dénomination ou numéro*

---

26 Voir article 5.1.b, du RGPD sur le principe de limitation des finalités en vertu duquel les données personnelles doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. En principe, les données ne doivent pas être traitées pour des finalités « incompatibles » avec ces finalités d'origine.

d'immatriculation ne sert pas utilement leurs missions de contrôle. Une recherche par d'autres critères ou critères cumulatifs seraient mieux adaptée à leurs besoins. Cette nouvelle disposition s'inscrit finalement dans la mise en oeuvre d'une coopération efficace entre administrations ».

72. Il y a lieu de regretter ce changement de paradigme alors que la CNPD comprend que les anciennes dispositions ne privaient pas les administrations et établissements publics d'accéder aux informations inscrites et aux documents déposés au RCS. Ce d'autant plus alors qu'il n'appartient pas aux destinataires de données de déterminer à quelles catégories de données figurant au RCS ils pourront accéder. En effet, c'est au responsable du traitement, en l'occurrence au ministre, de déterminer les modalités d'accès au RCS et de s'assurer si de tels accès respectent les principes visés à l'article 5 du RGPD.

73. En tout état de cause, comme mentionné ci-avant[27], la formulation des dispositions, telles qu'envisagées par le projet de règlement grand-ducal II, fait craindre un risque quant à un accès illicite à de telles données et au non-respect du principe de minimisation des données. Il est, dès lors, suggéré de garder la formulation actuelle de l'article 22 alinéa 2 du règlement grand-ducal portant exécution de la loi RCS.

2. Sur l'accès aux informations figurant au RBE suite à l'arrêt de la CJUE

74. Par un arrêt du 22 novembre 2022 de la Cour de justice de l'Union européenne[28] (ci-après la « CJUE ») a jugé que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs, tel que prévu par la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015, telle que modifiée (ci-après la « directive 2015/840 modifiée »), constitue une ingérence grave dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et il ne saurait être considéré que cette ingérence est limitée au strict nécessaire[29].

La CJUE a en effet relevé que les dispositions facultatives de la directive 2015/849 modifiée permettant aux Etats membres de conditionner l'accès au RBE à une inscription en ligne et de prévoir des dérogations à l'accès du grand public « *ne sont, par elles-mêmes, de nature à démontrer ni une pondération équilibrée entre l'objectif d'intérêt général poursuivi et les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, ni l'existence de garanties suffisantes permettant aux personnes concernées de protéger efficacement leurs données à caractère personnel contre les risques d'abus* »[30].

75. Suite à cet arrêt l'accès au RBE par le public et à certains professionnels, via le portail internet du LBR, a été provisoirement suspendu[31], puis partiellement rétabli[32].

76. Par ailleurs, le ministère de la Justice a indiqué, dans un communiqué de presse du 21 décembre 2022[33], qu'il préparait « *des amendements à la loi RBE afin que le texte soit pleinement en ligne avec le texte de la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 telle que modifiée suite à la directive 2018/843 et l'arrêt de la CJUE* ».

77. La CNPD accueille favorablement le fait que des amendements soient actuellement en préparation alors que l'article 12 de la loi RBE[34], suite à la déclaration d'invalidité de la CJUE, est

---

27 Voir paragraphes 69 à 73 du présent avis.

28 Arrêt du 22 novembre 2022, affaires jointes C-37/20, Luxembourg Business Registers, et C-601-/20, Sovim, ECLI :EU :C :2022 :912.

29 Arrêt du 22 novembre 2022, affaires jointes C-37/20, Luxembourg Business Registers, et C-601-/20, Sovim, ECLI :EU :C :2022 :912, points 44 et 76.

30 Arrêt du 22 novembre 2022, affaires jointes C-37/20, Luxembourg Business Registers, et C-601-/20, Sovim, ECLI :EU :C :2022 :912, point 86.

31 Voir communiqué du ministère de la Justice du 23 novembre 2022.

32 Voir communiqué du ministère de la Justice du 21 décembre 2022.

33 Voir communiqué du ministère de la Justice du 21 décembre 2022.

34 L'article 12 de la loi RBE dispose que « *[l]'accès aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13° est ouvert à toute personne* ».

manifestement non conforme aux droits fondamentaux relatifs à la protection de la vie privée. En attendant le dépôt desdits amendements, elle réserve la question de l'accès aux informations figurant au RBE et ne se prononce pas sur l'ensemble des dispositions y relatives telles qu'elles figurent actuellement dans les textes en projet[35].

Ainsi adopté à Belvaux en date du 31 mars 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

35 Sont notamment concernés les articles 24 et 25 du projet de règlement grand-ducal I.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

28

Session ordinaire 2022-2023

CL/LW P.V. J 28

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 26 avril 2023

Ordre du jour :

1. **6054** **Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations**
   - Rapporteur : Monsieur Charles Margue

   - Présentation et adoption d'une série d'amendements

2. **7945** **Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union**
   - Rapporteur : Monsieur Charles Margue

   - Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. **7961** **Projet de loi modifiant :**
   1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
   2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
   - Rapporteur : Monsieur Charles Margue

   - Présentation et adoption d'une série d'amendements

4. **Divers**

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Gilles Baum remplaçant M. Pim Knaff, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Hansen remplaçant M. François Benoy, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Mathilde Crouail, M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyes, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, M. François Benoy, M. Marc Goergen, M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 6054 Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Suite à la réunion de la Commission de la Justice du 19 avril 2023, les amendements suivants sont présentés et discutés :

Amendement n°17

L'article 40 est amendé comme suit :

Art. 4440. (1) Toute personne physique ou morale peut, moyennant l'approbation par arrêté grand-ducal, affecter de manière irrévocable par acte authentique tout ou partie de ses biens à la création d'une fondation qui jouit de la personnalité juridique dans les conditions déterminées ci-après.

(2) Sont seules considérées comme fondations, celles qui, essentiellement à l'aide des revenus du patrimoine affecté à leur création ainsi que des revenus provenant des fonds recueillis depuis cette création, tendent à la réalisation d'un but qui remplit les conditions suivantes:
~~1.~~ 1° le but poursuivi est un but d'intérêt général déterminé dans ses statuts à caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, artistique, culturel, pédagogique, sportif, thérapeutique ou médico-social, ~~ou~~ touristique, protecteur de l'environnement ou des animaux ou qui défend et promeut les droits de l'homme, qui dépasse l'intérêt local ; et
~~2.~~ 2° le but poursuivi a un caractère permanent.

(3) Le patrimoine initial affecté à la fondation doit s'élever à un minimum de 100.000 euros**, ~~en espèces~~ ce minimum étant affecté sous forme d'un versement en numéraire.**
~~Sauf dispositions plus rigoureuses des statuts, si par suite de pertes, l'actif net est réduit à un montant inférieur à 50 000 euros, le conseil d'administration convoque de façon à ce qu'elle soit tenue dans un délai n'excédant pas deux mois à dater du moment où la perte a été constatée par eux ou aurait dû l'être, une réunion du conseil d'administration qui délibérera sur la dissolution éventuelle de la fondation sur base de l'article 59.~~
~~Si le conseil d'administration décide de la continuation de la fondation, il devra ramener l'actif net à concurrence du montant nécessaire pour atteindre le montant minimum prévu à l'alinéa 2 dans un délai de six mois à dater du constat.~~

(4) La fondation ne se livre pas à des opérations industrielles ou commerciales et ne poursuit pas la réalisation d'un gain matériel. La fondation ne peut procurer un gain matériel ni aux fondateurs,

ni aux administrateurs, ni à toute autre personne, sauf, dans ce dernier cas, s'il s'agit de la réalisation du but d'intérêt général.

(5) La fondation ne comprend ni membres, ni associés.

(6) La fondation est constituée pour une durée déterminée ou indéterminée.

(7) La fondation ne jouira de la personnalité juridique qu'à partir du moment où ses statuts seront approuvés par arrêté grand-ducal.

Commentaire :

La Commission de la Justice prend acte de l'observation du Conseil d'Etat concernant les alinéas 2 et 3 insérés par voie d'amendement gouvernemental au paragraphe 3. Ces alinéas sont supprimés du présent article et insérés à l'article 52, paragraphe 1er, du projet de loi (ancien article 53).

Une précision est apportée au paragraphe 3 pour indiquer que l'affectation du minimum requis comme patrimoine initial se fait sous forme de versement en numéraire. Il est ainsi bien clair que le versement peut se faire par exemple sous forme de virement sur un compte bancaire au nom de la fondation à constituer et qu'il n'est pas nécessaire de transmettre ce minimum en liquide sous forme de billets ou de monnaie.

Amendement n°18

L'article 41 est amendé comme suit :

Art. 4241. (1) La demande en vue de la création d'une fondation est à adresser au Ministre ayant la Justice dans ses attributions aux fins d'approbation par arrêté grand-ducal pris sur avis du Ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(2) Cette demande doit être accompagnée des pièces suivantes:

1° un projet d'acte notarié des statuts ; et

2° un rapport avec une description précise des projets concrets que la fondation entend mettre en œuvre au cours des trois premiers exercices en vue d'atteindre son but statutaire ; et

3° un plan de financement sur trois ans. **;et**

4° la composition du premier conseil d'administration tel qu'il sera arrêté à la suite de l'acte de constitution.

(3) Le Ministre ayant la Justice dans ses attributions prend connaissance des inscriptions au bulletin N°2 du casier judiciaire de chaque fondateur et des membres du conseil d'administration devant composer le premier conseil d'administration pour vérifier que les antécédents judiciaires de ces derniers ne sont pas incompatibles avec l'exercice de leurs fonctions d'administrateurs de la fondation. Si le fondateur ou le membre du conseil d'administration possède la nationalité d'un autre pays, le ministre ayant la Justice dans ses attributions peut lui demander la remise d'un extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du ou des pays dont il a la nationalité. Sous condition de disposer de l'accord écrit ou électronique du fondateur ou du membre du conseil d'administration, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions peut également adresser une demande motivée au procureur général d'Etat en vue de

l'obtention d'un extrait du casier judiciaire de l'autorité compétente de l'Etat membre dont le requérant a la nationalité.

(4) L'arrêté grand-ducal d'approbation ne peut être pris que si:

1°. le but statutaire est conforme à l'article 41, paragraphe 2, point 1; et

2° le rapport des activités envisagées établit à suffisance que les activités concrètes rentrent dans le but statutaire de la fondation ;

3° chaque fondateur et chaque membre du conseil d'administration satisfait au contrôle d'honorabilité.

(5) Le Ministre ayant la Justice dans ses attributions procède à un nouveau contrôle dans les mêmes conditions qu'au paragraphe 2 cinq ans à partir du dernier contrôle d'honorabilité ou en cas de nomination d'un nouvel administrateur.

Il peut également procéder à un tel contrôle dans l'intervalle si suivant des éléments d'informations étant parvenu à sa connaissance, la condition d'honorabilité d'un membre du conseil d'administration de la fondation parait ne plus être satisfaite.

(6) Si après le contrôle effectué en application du paragraphe 5, il apparait qu'un membre du conseil d'administration ne satisfait plus aux critères d'honorabilité requis pour exercer ses fonctions, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions adresse une mise en demeure par courrier recommandé avec accusé de réception à la fondation concernée, demandant à celle-ci de prendre les mesures nécessaires pour garantir que le membre du conseil d'administration concerné ne participe plus aux activités de la fondation.

Copie de la mise en demeure est adressée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, aux fins d'inscription par ce dernier de la suspension du membre du conseil d'administration visé, dans le dossier de la fondation tenu au registre de commerce et des sociétés.

Si la fondation ne prend pas les mesures nécessaires pour garantir que le membre du conseil d'administration concerné ne participe plus aux activités de la fondation dans un délai d'un mois après réception de la mise en demeure, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions engagera une procédure de dissolution judiciaire conformément aux dispositions de l'article 60.

~~**(3)**~~**(7)** Si le fondateur décède avant la soumission de l'acte authentique au Ministre ayant la Justice dans ses attributions aux fins d'approbation, le notaire instrumentant soumet l'acte au Ministre ayant la Justice dans ses attributions.

~~**(4)**~~**(8)** Jusqu'à l'approbation de l'acte authentique, le fondateur peut rétracter sa décision d'affecter tout ou partie de son patrimoine à la création d'une fondation. Ce droit n'appartient ~~pas à~~ **ni à** l'exécuteur testamentaire ni aux héritiers et ayants cause.

~~**(5)**~~**(9)** Si la création de la fondation est faite par testament authentique, le testateur peut désigner un exécuteur testamentaire ayant la saisine, chargé de réaliser ses intentions.

Commentaire :

Comme déjà indiqué dans le commentaire relatif à l'article 34 amendé, il est proposé d'introduire un mécanisme de contrôle de l'honorabilité des administrateurs de fondation avec la seule

différence qu'il n'est pas possible de prévoir un mécanisme de retrait de l'utilité publique de ce statut, le caractère d'utilité publique étant intrinsèquement lié à la nature de la fondation.

Au vu de la jurisprudence de la Cour administrative du 15 novembre 2022 (Numéro du rôle : 47344C), cet article est également complété par un paragraphe 4, point 2°, prévoyant un rapport sur les activités concrètes envisagées. En effet, lors de l'instruction d'une demande de création de fondation, la décision d'approbation ou de refus d'approbation doit pouvoir se fonder également sur ce rapport décrivant avec suffisamment de précision les projets concrets envisagés, et ne pas se limiter à l'examen du seul but statutaire contenu au projet de statuts soumis avec la demande.

Se limiter à la seule clause statutaire pour apprécier la pertinence du dossier serait en effet source de trop grand risque alors qu'il est assez simple de formuler une clause répondant aux conditions de la loi sans que cela se réalise ensuite par des actions concrètes suffisantes. Le contrôle *ex post* effectué par le Ministre est certes nécessaire mais pas suffisant alors qu'il laisse un laps de temps non négligeable avant qu'il ne puisse produire ses effets.

Amendement n°19

L'article 42 est amendé comme suit :

Art. ~~43~~42. Seules les fondations dont les statuts ont été approuvés par arrêté grand-ducal peuvent faire usage de l'appellation « fondation »**, ou de toute autre appellation similaire dans une langue étrangère donnant l'apparence qu'il s'agit d'une fondation au sens de la présente loi.**

Commentaire :

Il est proposé de reprendre la suggestion du Conseil d'Etat en prévoyant un texte général inspiré de l'ancienne disposition de la loi du 27 novembre 1984 qui protégeait l'appellation « banque ».

Amendement n°20

L'article 43 est amendé comme suit :

Art. ~~44~~43. (1) L'acte constitutif reprend les statuts et mentionne :
1° s'il s'agit de personnes physiques :
a) leurs nom~~,~~**;**
b) **leurs** prénoms**~~, et~~ ;**
c) l'adresse privée ou professionnelle précise de chaque fondateur**~~,~~ ; ~~ou~~**
2° s'il s'agit de personnes morales **;**
a) leur dénomination sociale**~~,~~ ;**
b) leur forme juridique**~~,~~ ;**
c) **~~leur adresse précise~~ l'adresse précise de leur siège social** et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés si la législation de l'État dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant.

(2) Les statuts d'une fondation doivent mentionner au minimum:
~~1.~~ 1° la dénomination de la fondation ;
~~2.~~ 2° la description précise du but en vue duquel elle est constituée ainsi que des activités qu'elle se propose de mettre en œuvre pour atteindre ce but. **~~La fondation devra exercer ses activités propres à titre principal.~~**
~~Les activités de la fondation devront être exercées de manière substantielle au Grand-Duché de Luxembourg.;~~Les activités de la fondation doivent avoir une substance réelle au Grand-Duché de Luxembourg.

~~3.~~ 3° l'indication de la commune dans laquelle se trouve le ~~précise du~~ siège de la fondation. Ce siège doit être fixé au Grand-Duché de Luxembourg ;
~~4.~~ 4° le patrimoine initial affecté à la fondation ;
~~5.~~ 5° la durée de la fondation lorsqu'elle n'est pas illimitée ;
a) le mode de nomination, de cessation de fonctions et de révocation des administrateurs ainsi que la durée de leur mandat qui ne peut excéder ~~6~~ **six** ans et qui est renouvelable;
b) le cas échéant, le mode de nomination, de cessation de fonctions et de révocation des personnes habilitées à représenter la fondation conformément à l'article 46 ~~45~~, paragraphe 4, ainsi que l'étendue de leurs pouvoirs ;
c) le cas échéant, le mode de nomination, de cessation de fonctions et de révocation des personnes déléguées à la gestion journalière de la fondation conformément à l'article 49 ~~48~~, paragraphe 1er, ainsi que l'étendue de leurs pouvoirs;
6° le mode de nomination du réviseur d'entreprises agréé;
~~6.~~ 7° le mode de convocation et les modalités de délibération du conseil d'administration ;
~~7.~~ 8° les conditions dans lesquelles les statuts peuvent être modifiés par le conseil d'administration ; et
~~8.~~ 9° la destination du patrimoine de la fondation en cas de dissolution, lequel doit être affecté à une autre fondation d'utilité publique ou à une association reconnue d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact**, à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été créée.

(3) L'acte notarié comprend à la suite des statuts la liste des administrateurs du premier conseil d'administration désigné par le fondateur en application de l'article 46 paragraphe 1, alinéa 2,

(~~4~~**2**) Le dépôt et la publication ~~des statuts~~ **de l'acte notarié** se font selon les modalités prescrites à l'article 58.

Commentaire :

La Commission de la Justice marque son accord avec l'observation du Conseil d'Etat. L'article 43, paragraphe 2, est aligné avec l'article 3.

Un paragraphe 3 est inséré, afin de tenir compte de l'amendement visant l'article 45.

Amendement n°21

L'article 45 est amendé comme suit :

Art. ~~4~~6~~4~~5. (1) La fondation est administrée par un conseil d'administration, composé de trois ~~membres~~ **administrateurs** au moins, qui a le pouvoir d'accomplir tous les actes nécessaires ou utiles à la réalisation du but en vue duquel la fondation a été constituée.

Les membres du conseil d'administration sont nommés par le conseil d'administration**, à l'exception des membres du premier conseil d'administration qui sont désignés par le fondateur.**

Les administrateurs peuvent être des personnes physiques ou morales, sauf si les statuts en disposent autrement.

Lorsqu'une personne morale est nommée administrateur de la fondation, cette personne morale est tenue de désigner un représentant permanent chargé de l'exécution de cette mission au nom et pour le compte de la personne morale.

Ce représentant est soumis aux mêmes conditions et encourt la même responsabilité civile que s'il exerçait cette mission en nom et pour compte propre, sans préjudice de la responsabilité solidaire de la personne morale qu'il représente. Celle-ci ne peut révoquer son représentant qu'en désignant simultanément son successeur.

La désignation et la cessation des fonctions du représentant permanent sont soumises aux mêmes règles de publicité que s'il exerçait cette mission en nom et pour compte propre.

(2) Les membres du conseil d'administration exercent leur fonction de manière collégiale.

Les mandats des administrateurs sont exercés à titre gratuit.

(3) Le conseil d'administration représente la fondation à l'égard des tiers et en justice, soit en demandant, soit en défendant. Les exploits pour ou contre la fondation sont valablement faits au nom de la fondation seule.

(4) Toutefois, les statuts peuvent donner qualité à un ou plusieurs administrateurs pour représenter la fondation dans les actes ou en justice, soit seuls, soit conjointement. Cette clause est opposable aux tiers dans les conditions prévues par l'article 58.

Commentaire :

Compte tenu de l'avis du Conseil d'Etat à l'article 45, il est proposé de prévoir expressément que le fondateur désignera les membres du premier conseil d'administration et d'inclure la composition du premier conseil d'administration comme 4e point à l'article 41 (2), donc parmi les pièces qui doivent accompagner la demande de création d'une fondation. La liste des noms des administrateurs sera par ailleurs incluse dans l'acte notarié à la suite des statuts, mais sans faire partie desdits statuts, conformément d'ailleurs à la pratique actuelle. Le changement ultérieur d'un ou plusieurs administrateurs ne nécessite donc pas d'entamer une procédure de modification des statuts.

De plus, au paragraphe 1er, un alinéa nouveau est inséré portant sur le régime de la responsabilité du représentant d'une personne morale siégeant au conseil d'administration d'une fondation.

Amendement n°22

L'article 46 est amendé comme suit :

Art. ~~47~~46. (1) Le conseil d'administration se réunit sur avis de convocation envoyé par voie postale ou électronique~~.~~ au moins huit jours avant la tenue de la réunion. L'ordre du jour est joint à cette convocation.
~~Les réunions du conseil d'administration doivent se tenir au Grand-Duché de Luxembourg.~~

(2) Les administrateurs peuvent donner par voie postale ou électronique mandat à un autre administrateur pour les représenter à toute réunion du conseil d'administration. ~~u~~Un même administrateur ne pouvant représenter qu'un seul autre administrateur à la fois. Le mandat n'est valable que pour une seule séance.

(3) Sauf disposition contraire des statuts, le conseil d'administration ne délibère valablement que si la moitié au moins de ses membres sont présents ou représentés.

Ses décisions sont prises à la majorité des membres présents ou représentés.

(4) Sauf disposition contraire des statuts, sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité, les membre administrateurs qui participent à la réunion du conseil d'administration par visioconférence ou par des moyens de télécommunication permettant leur identification. Ces moyens doivent satisfaire à des caractéristiques techniques garantissant une participation effective à la réunion du conseil d'administration dont les délibérations sont retransmises de façon continue. La réunion tenue par de tels moyens de communication à distance est réputée se dérouler au siège de la fondation.

(5) Dans des cas exceptionnels dûment justifiés par l'urgence, les décisions du conseil d'administration peuvent être prises, si les statuts l'autorisent, par consentement unanime des administrateurs, exprimé par écrit.

(6) Les procès-verbaux des séances sont inscrits dans un registre et sont signés par celui qui a présidé la séance et, le cas échéant, par le secrétaire.

Commentaire :

A l'article 46, paragraphe 1er, il est proposé de supprimer le 2e alinéa relatif à l'obligation de la tenue des réunions du conseil d'administration sur le territoire national, comme aux articles 6 et 12 pour les ASBL.

Amendement n°23

L'article 52, paragraphe 1er, est amendé comme suit :

Art. ~~53~~52. (1) Toute fondation doit tenir une comptabilité appropriée à la nature et à l'étendue de ses activités conformément au présent article.
Une fondation doit tenir une comptabilité selon un système de livres et de comptes conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double.

Sauf dispositions plus rigoureuses des statuts, si par suite de pertes, l'actif net est réduit à un montant inférieur à 50 000 euros, le conseil d'administration convoque de façon à ce qu'elle soit tenue dans un délai n'excédant pas deux mois à dater du moment où la perte a été constatée par eux ou aurait dû l'être, une réunion du conseil d'administration qui délibérera sur la dissolution éventuelle de la fondation sur base de l'article 59.

Si le conseil d'administration décide de la continuation de la fondation, il devra ramener l'actif net à concurrence du montant nécessaire pour atteindre le montant minimum prévu à l'alinéa 2 dans un délai de six mois à dater du constat.

(2) Chaque année et au plus tard six mois après la date de clôture de l'exercice social, le conseil d'administration approuve les comptes annuels de l'exercice social écoulé établis conformément au présent article, ainsi que le budget de l'exercice suivant. Dans le mois de leur approbation, le conseil d'administration dépose et publie les comptes annuels conformément à l'article 58 paragraphe 3.

(3) Chaque année en fin d'exercice, une fondation est tenue d'établir des documents comptables consistant au minimum en des comptes annuels préparés conformément au régime comptable applicable aux entreprises visées à l'article 47 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises dont l'annexe comporte des informations supplémentaires déterminées par règlement grand-ducal et portant sur :

- 1° le volume de financement d'autres entités ;
- 2° le pourcentage estimé d'activités exercées au Luxembourg, dans les autres pays de l'Union européenne ou de l'Espace Economique Européen et en dehors de l'Union européenne et de l'Espace économique Européen;
- 3° le pourcentage des transferts de fonds vers les autres pays de l'Union européenne et de l'Espace Economique Européen et en dehors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen.
Un règlement grand-ducal peut prévoir un schéma de présentation des comptes annuels et préciser leurs modalités de dépôt.

(4) La fondation est tenue de confier à un réviseur d'entreprises agréé nommé par le conseil d'administration le contrôle de ses comptes annuels.

(5) Les documents ou informations visés aux paragraphes précédents et les pièces justificatives sous-jacentes, quelle que soit la forme de leur conservation, doivent être conservés, selon un classement méthodique, par la fondation pendant dix ans à partir de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent.

(6) Le conseil d'administration est tenu de communiquer au Ministre ayant la Justice dans ses attributions un rapport d'activité détaillé de l'exercice social écoulé endéans le mois du dépôt des documents comptables.

Commentaire :

L'amendement vise à légiférer sur le cas de figure où l'actif net d'une fondation soit réduit à un montant inférieur à 50 000 euros. Le franchissement de ce seuil risque de mettre en péril la continuation de l'activité de la fondation concernée, de sorte que l'amendement instaure l'obligation de convoquer endéans un délai précis une réunion du conseil d'administration qui délibérera sur la dissolution éventuelle de la fondation sur base de l'article 59 ci-dessous.

Au cas où une continuation de l'activité est décidée, il incombera au conseil d'administration de procéder à une augmentation de cet actif net au seuil de 50 000 euros endéans un délai de six mois à dater du constat du non-respect du seuil.

Amendement n°24

L'article 57 est amendé comme suit :

« **Art. 5857.** (1) L'acte constitutif ainsi que toute modification aux statuts sont déposés et publiés en **entier intégralité** conformément aux dispositions du titre I^er^ du chapitre V*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

(2) Sont déposés et publiés conformément aux dispositions du titre I^er^ du chapitre V*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises :
1°. l'extrait des actes relatifs à la nomination et à la cessation des fonctions :
a) des administrateurs de la fondation ;
b) des délégués à la gestion journalière ;
c) des liquidateurs, **et auAu** cas où le liquidateur est une personne morale, la désignation ou la modification à la désignation de la personne physique qui la représente pour l'exercice des pouvoirs de liquidation ;
d) du réviseur d'entreprises agrée.

Cet extrait contiendra l'indication précise des noms et prénoms, date et lieu de naissance et l'adresse privée ou professionnelle des personnes y visées, ou lorsqu'il s'agit d'une personne morale, leur dénomination sociale, et l'adresse précise due leur siège social et le cas échéant, le pouvoir individuel de signature qui leur a été donné par l'organe compétent.
2°. l'extrait de la décision judiciaire passée en force de chose jugée ou exécutoire par provision qui prononce la dissolution de la fondation, la nullité de la fondation ou la nullité des modifications aux statuts.
Cet extrait contiendra :
a) la dénomination et le siège de la fondation,
b) la date de la décision et la juridiction qui l'a prononcée, et
c) le cas échéant, la nomination du ou des liquidateurs, et au cas où le liquidateur est une personne morale, la désignation ou la modification à la désignation de la personne physique qui la représente pour l'exercice des pouvoirs de liquidation.
3°. l'extrait des actes déterminant le mode de liquidation et les pouvoirs des liquidateurs si ces pouvoirs ne sont pas, exclusivement et expressément, définis par la loi ou les statuts ;
4°. l'extrait de la décision judiciaire ou du conseil d'administration ou de la décision du ou des liquidateurs relative à la clôture de liquidation et à la destination du patrimoine.

(3) Sont déposés et publiés par mention de leur dépôt conformément aux dispositions du titre Ier du chapitre V*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises :
1°. le texte **intégral coordonné** des statuts dans une rédaction mise à jour après chaque modification des statuts de la fondation ;
2°. les documents comptables définis à l'article 53 et le rapport établi par le réviseur d'entreprises agréé.

(4) Les actes, extraits d'actes de la fondation ou indications dont la publicité est prescrite par les paragraphes précédents sont opposables aux tiers aux conditions prévues par l'article 19-3 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. »

Commentaire :

L'amendement vise à adapter la terminologie employée au paragraphe 1er à celle employée dans l'article 22.

Amendement n°25

L'article 58 est amendé comme suit :

Art. 5958. (1) Le tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du siège de la fondation pourra prononcer à la requête soit d'un membre du conseil d'administration, soit d'un tiers intéressé, soit du procureur d'Etat, la dissolution de la fondation qui:
1°. est hors d'état de remplir les engagements qu'elle a contractés;
2°. affecte son patrimoine ou ses revenus à un but autre que celui en vue duquel elle a été constituée;
3°. est restée en défaut de ramener l'actif net à concurrence du montant nécessaire pour atteindre le montant minimum prévu à l'article 53, paragraphe 1er, alinéa 4;
4°. contrevient gravement à ses statuts, à la loi ou à l'ordre public;
5°. est restée en défaut de satisfaire à l'obligation de déposer les documents comptables de l'exercice social écoulé conformément à l'article 53 pour deux exercices sociaux consécutifs-**;**
6°. est restée en défaut de satisfaire à l'obligation de déposer le rapport d'activité détaillé conformément à l'article 53, paragraphe 6 pour deux exercices sociaux consécutifs.

(2) Le tribunal pourra prononcer l'annulation de l'acte incriminé, même s'il rejette la demande de dissolution.↠

Commentaire :

L'amendement vise à adapter les cas de figure mentionnés dans le projet de loi pouvant conduire à une dissolution d'une fondation. Le point 3° nouveau fait écho à l'article 52, paragraphe 1er, qui instaure un seuil minimal d'actif net.

L'article 52, paragraphe 6, prévoit la communication au ministre ayant la Justice dans ses attributions d'un rapport d'activité détaillé de l'exercice social écoulé endéans le mois du dépôt des documents comptables. Tel que le Conseil d'Etat l'a prévu dans son commentaire à l'article 41 pour le respect du seuil de l'actif de la fondation, il est proposé d'ajouter l'hypothèse du non-respect de l'article 53 (6) à l'article 59 (1) comme nouveau point 6°, lorsque la fondation est restée en défaut de communiquer le rapport d'activités détaillé pour deux exercices consécutifs, comme pour les documents comptables.

Amendement n°26

L'article 59 est amendé comme suit :

Art. ~~60~~59. (1) En cas de dissolution judiciaire d'une fondation, le tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du siège de la fondation désignera un ou plusieurs liquidateurs qui, après l'acquittement du passif, disposeront du patrimoine suivant sa destination prévue par les statuts.

(2) A défaut de disposition statutaire, les liquidateurs convoqueront le conseil d'administration pour déterminer la destination du patrimoine lequel sera affecté à une autre fondation d'utilité publique ou à une association reconnue d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact**, à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été créée.

(3) A défaut d'une disposition statutaire et d'une décision du conseil d'administration, les liquidateurs affecteront le patrimoine à une autre fondation d'utilité publique ou à une ~~de~~ association reconnue d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact**, à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été créée.

(4) Les liquidateurs exercent leurs fonctions, soit par application des statuts, soit en vertu d'une décision du conseil d'administration, soit, à défaut de celle-ci, en vertu d'une décision de justice, qui pourra être provoquée par tout intéressé ou par le procureur d'Etat.

(5) Le tribunal prononce la clôture de la liquidation.

Commentaire :

Aux paragraphes 2, 3, et 5, les termes « , à l'Etat, à une commune » sont insérés. Ces insertions assurent le parallélisme des formes avec l'amendement visant l'article 3 du projet de loi.

Amendement n°27

L'article 60 est amendé comme suit :

Art. ~~6~~160. (1) Le conseil d'administration ne peut prononcer la dissolution de la fondation que s'il réunit au moins les deux tiers des membres présents ou représentés.

(2) La dissolution ne peut être adoptée qu'à la majorité des trois quarts des voix des membres présents ou représentés.

(3) Si les deux tiers des membres ne sont pas présents ou représentés à la première réunion du conseil d'administration, il doit être convoqué une seconde réunion au moins huit jours avant la tenue de celle-ci dans les formes statutaires. Cette seconde réunion du conseil d'administration pourra délibérer valablement, quel que soit le nombre des membres présents ou représentés, et adopter la dissolution à la majorité des trois quarts des voix des membres présents ou représentés.

(4) La seconde réunion du conseil d'administration ne peut être tenue moins de quinze jours après la première réunion. La convocation à la seconde réunion reproduit l'ordre du jour en indiquant la date et le résultat de la première réunion.

(5) Toute dissolution adoptée en violation des paragraphes précédents est nulle.

(6) A défaut de disposition statutaire, la décision du conseil d'administration qui prononce la dissolution déterminera, après l'acquittement du passif, la destination du patrimoine de la fondation lequel sera affecté à une autre fondation d'utilité publique ou à une association reconnue d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact~~-~~**, à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été créée.

(7) A défaut d'une disposition statutaire et d'une décision du conseil d'administration, les liquidateurs affecteront le patrimoine à une autre fondation d'utilité publique ou à une association reconnue d'utilité publique, ayant leur siège dans un Etat-membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre – échange, à une société d'impact sociétal dont le capital social est composé à cent pour cent de parts d'impact~~-~~**, à l'Etat, à une commune** ou à un établissement public, et dont le but se rapproche autant que possible du but en vue duquel la fondation dissoute a été constituée.

(8) Les liquidateurs exercent leurs fonctions, soit par application des statuts, soit en vertu d'une résolution du conseil d'administration, soit, à défaut de celle-ci, en vertu d'une décision de justice qui pourra être provoquée par tout intéressé ou par le procureur d'Etat.

Commentaire :

Aux paragraphes 6 et 7, les termes « , à l'Etat, à une commune » sont insérés. Ces insertions assurent le parallélisme des formes avec l'amendement visant l'article 3 du projet de loi.

Amendement n°28

L'article 65 est amendé comme suit :

Art. ~~66~~65. (1) Par acte authentique et moyennant l'approbation par arrêté grand-ducal une fondation peut se transformer en une association sans but lucratif reconnue d'utilité publique.
Cette transformation ne donne lieu ni à dissolution ni à création d'une personnalité juridique nouvelle.

Tout projet d'acte de transformation est à adresser au Ministre ayant la Justice dans ses attributions en vue de son approbation par arrêté grand-ducal.

(2) Le projet de transformation fait l'objet d'un rapport justificatif établi par le conseil d'administration.
A ce rapport sont joints les documents suivants :
~~1.~~ 1° un projet de statuts de l'association~~s~~ en laquelle la fondation sera transformée ;
~~2.~~ 2° un état résumant la situation active et passive de la fondation arrêté à une date ne remontant pas à plus de six mois précédant la date de la réunion du conseil d'administration appelé à statuer sur le projet de transformation ;
~~3.~~ 3° un rapport sur cet état établi par un réviseur d'entreprises désigné par le conseil d'administration. ~~**(qui indique notamment s'il y a eu surestimation de l'actif net.)**~~
Immédiatement après la décision de transformation, les statuts de l'association sont arrêtés aux mêmes conditions.

À défaut, la décision de transformation reste sans effet.

(3) La transformation est décidée par une délibération adoptée dans les conditions prévues pour la modification des statuts.

(4) L'acte de transformation et les statuts sont déposés et publiés en entier conformément aux dispositions du titre I^er^ du chapitre V*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Au moment du dépôt, la remise d'une copie de l'arrêté grand-ducal d'approbation est requise.

(5) L'acte de transformation et les statuts sont opposables aux tiers aux conditions prévues par l'article 19-3 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

(6) Les droits des tiers sont réservés.

Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile d'aligner le libellé sur celui figurant à l'endroit de l'article 30.

Amendement n°29

L'article 66 est amendé comme suit :

Art. ~~67~~66. (1) Une fondation peut, sans donner lieu à dissolution ni à création d'une personne morale nouvelle, adopter la forme juridique d'une société visée par la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal à condition que son capital social soit composé à cent pour cent de parts d'impact.

(2) Le projet de transformation fait l'objet d'un rapport justificatif établi par le conseil d'administration.
A ce rapport sont joints les documents suivants :
~~1.~~ 1° un projet de statuts de la société commerciale en laquelle la fondation sera transformée ;
~~2.~~ 2° un état résumant la situation active et passive de la fondation arrêté à une date ne remontant pas à plus de six mois précédant la date de la réunion du conseil d'administration appelé~~e~~ à statuer sur le projet de transformation ;
~~3.~~ 3° un rapport sur cet état établi par un réviseur d'entreprises désigné par le conseil d'administration.

(3) ~~**Le projet de transformation est approuvé par une délibération du conseil adoptée dans les conditions de quorum et de majorités prévues pour la modification des statuts.**~~ **Le projet de transformation est soumis aux conditions prévues pour la modification des statuts.**

(4) En cas d'approbation du projet de transformation, la fondation adresse une demande d'agrément en tant que société d'impact sociétal au Ministre ayant l'économie sociale et solidaire dans ses attributions conformément aux dispositions de la loi modifiée du 12 décembre 2016 portant création des sociétés d'impact sociétal. En cas d'accord du Ministre ayant l'économie sociale et solidaire dans ses attributions, les statuts de la société sous sa forme nouvelle sont arrêtés aux mêmes conditions de présence et de majorité que celles requises pour l'adoption de la nouvelle forme juridique.

~~**(5) La transformation n'a d'effet à l'égard des tiers qu'après la publication en entier de l'acte de transformation et des statuts conformément aux dispositions du chapitre V*bis* du titre Ier de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.**~~
(5) L'acte de transformation et les statuts sont déposés et publiés en entier conformément aux dispositions du titre I^er^ du chapitre V*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

(6) L'acte de transformation et les statuts sont opposables aux tiers aux conditions prévues par l'article 19-3 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

(~~**6**~~**7**) Les droits des tiers sont réservés.

Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile de reformuler le paragraphe 3 et de substituer les paragraphes 5 et 6 de l'article 31 au paragraphe 5 du présent article.

Le paragraphe 6 existant a été renuméroté en paragraphe 7.

Amendement n°30

L'article 67 est amendé comme suit :

Art. ~~68~~67. (1) La fusion s'opère par absorption d'une ou de plusieurs fondations par une autre ou ~~bien~~ par constitution d'une nouvelle fondation.
Le projet commun de fusion et le cas échéant le projet d'acte constitutif de la nouvelle fondation est à adresser au Ministre ayant la Justice dans ses attributions aux fins d'approbation par arrêté grand-ducal pris sur avis du Ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(2) Le conseil d'administration de chacune des fondations qui fusionnent établi~~ssen~~t par écrit un projet commun de fusion décrivant les motifs de cette opération ainsi que l'ensemble de ses modalités.
A ce projet commun de fusion sont joints un état résumant la situation active et passive de la fondation appelée à disparaître arrêté à une date ne remontant pas à plus de six mois précédant la date de la réunion du conseil d'administration appelé à statuer sur le projet de fusion ainsi que le projet de l'acte constitutif de la nouvelle fondation en cas de fusion par constitution d'une nouvelle fondation.

(3) Un réviseur d'entreprise désigné par le conseil d'administration établit un rapport écrit sur le projet commun de fusion et l'état résumant la situation active et passive qui y est joint.

(4) Le projet commun de fusion, l'état résumant la situation active et passive ainsi que le rapport du réviseur d'entreprise sont transmis aux membres du conseil d'administration des fondations concernées en même temps que la convocation à la réunion du conseil d'administration appelé à statuer sur le projet de fusion.

(5) La fusion requiert l'approbation des conseils d'administration de chacune des fondations qui fusionnent ou de chacune des fondations qui disparaissent, selon le cas, dans les conditions prévues pour la modification des statuts.

(6) Les procès-verbaux des conseils d'administrations qui décident la fusion sont établis par acte notarié.

(7) La fusion est réalisée à la date ~~d'entrée en vigueur~~ de la prise d'effet de l'arrêté grand-ducal d'approbation.

(8) Les procès-verbaux des conseils d'administration qui décident la fusion pour chacune des fondations concernées sont déposés et publiés en entier conformément aux dispositions du titre I^er^ du chapitre V*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Au moment du dépôt, la remise d'une copie de l'arrêté grand-ducal d'approbation est requise.

(9) La fusion n'a d'effet à l'égard des tiers qu'après la publication faite conformément au paragraphe 8.

(10) ~~**(9)**~~ Les créanciers des fondations qui fusionnent, dont la créance est antérieure à la date de la publication des actes constatant la fusion prévue au paragraphe 6 peuvent, nonobstant toute convention contraire, dans les deux mois de cette publication, demander au magistrat présidant la chambre du tribunal d'arrondissement, dans le ressort duquel la fondation débitrice a son siège, siégeant en matière civile et comme en matière de référé, la constitution de sûretés pour des créances échues ou non échues, au cas où ils peuvent démontrer, de manière crédible, que la fusion constitue un risque pour l'exercice de leurs droits et que la fondation ne leur a pas fourni de garanties adéquates. Le président rejette cette demande, si le créancier dispose de garanties adéquates ou si celles-ci ne sont pas nécessaires, compte tenu de la situation financière de la fondation après la fusion. La fondation débitrice peut écarter cette demande en payant le créancier même si la créance est à terme.
Si la sûreté n'est pas fournie dans le délai fixé, la créance devient immédiatement exigible.

(11) La fusion entraîne la dissolution sans liquidation des fondations qui disparaissent et la transmission universelle de leur patrimoine actif et passif à la fondation absorbante ou à la nouvelle fondation, selon le cas.
Les fondations dissoutes cessent d'exister de plein droit.

(12) La nullité de la fusion ne peut intervenir que dans les conditions suivantes :
1°~~.~~ la nullité doit être prononcée par décision judiciaire ;
2°~~.~~ les décisions des conseils d'administration qui l'ont approuvée n'ont pas été constatées en la forme requise ou si ces décisions ont été prises en l'absence du projet commun de fusion ou du rapport du réviseurs d'entreprises ;
3°~~.~~ l'action en nullité ne peut plus être intentée après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle la fusion est opposable à celui qui invoque la nullité, ou bien si la situation a été régularisée ;

4°- lorsqu'il est possible de porter remède à l'irrégularité susceptible d'entraîner la nullité de la fusion, le tribunal compétent accorde aux fondations intéressées un délai pour régulariser la situation ;
5°- la décision prononçant la nullité de la fusion fait l'objet d'une publicité selon les modes prévus au titre Ier, chapitre V*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises;
6°- la tierce opposition contre la décision prononçant la nullité de la fusion n'est plus recevable après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la publicité de la décision effectuée selon le titre Ier, chapitre V*bis* de la loi précitée du 19 décembre 2002;
7°- la décision prononçant la nullité de la fusion ne porte atteinte par elle-même à la validité des obligations nées à la charge ou au profit de la fondation absorbante ou de la nouvelle fondation, selon le cas, antérieurement à la publicité de la décision et postérieurement à la date visée au paragraphe 7;
8°- les fondations ayant participé à la fusion répondent solidairement des obligations de la fondation absorbante ou de la nouvelle fondation, selon le cas, visées au point 7.

Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile d'adapter le libellé dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat.

Amendement n°31

L'article 68 est amendé comme suit :

Art. ~~69~~68. Les associations sans but lucratif et fondations valablement constituées selon le droit étranger sont reconnues de plein droit avec la capacité que leur reconnaît la loi de l'Etat de leur constitution, sous réserve que leurs activités ne contreviennent pas à l'ordre public et à la sécurité publique et ~~**notamment**~~ ne compromettent pas les relations avec un autre Etat ou le maintien de la paix et de la sécurité internationale~~s~~.

Sous cette réserve, elles peuvent transférer leur siège au Luxembourg, en observant les conditions de la loi de leur constitution. Le transfert emporte soumission à la loi luxembourgeoise, sans qu'il y ait acquisition d'une personnalité juridique nouvelle.

Les associations sans but lucratif et fondations constituées sous la loi luxembourgeoise peuvent transférer leur siège à l'étranger, sans qu'il y ait pour autant perte de leur personnalité juridique, à condition que l'Etat de leur nouveau siège reconnaisse la continuation de cette personnalité juridique.

Les articles 19 et 54 sont applicables aux associations ou fondations reconnues dans la mesure où elles exercent des activités au Luxembourg.

Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile d'adapter le libellé dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat.

Amendement n°32

L'article 69 est amendé comme suit :

Art. ~~7~~069. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut adresser par courrier une demande de mise à jour de leur dossier aux associations et fondations immatriculées.
A défaut de réponse à la demande de mise à jour dans un délai de 6 mois à compter de la date d'envoi de la demande du gestionnaire et en l'absence de tout dépôt au dossier depuis au moins 5 ans, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut, à son initiative, ouvrir une procédure de dissolution administrative sans liquidation à l'encontre de l'association ou de la fondation, selon le cas.

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés ouvre et notifie la procédure de dissolution administrative sans liquidation par lettre recommandée **~~avec accusé de réception~~** adressée à l'association ou à la fondation, selon le cas, et procède à sa publication sur le site internet du registre de commerce et des sociétés pour valoir information des tiers.
Si l'association ou la fondation n'a pas pu être touchée par voie de notification à son siège en application de l'alinéa précédent, la notification est considérée comme ayant été faite à partir de la publication de la décision au site internet du registre de commerce et des sociétés.

(3) L'association ou la fondation destinataire de la décision d'ouverture de la procédure de dissolution administrative sans liquidation, ainsi que tout tiers intéressé peut former un recours contre cette décision devant **~~la chambre~~ le président** du tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel l'association ou la fondation a son siège, siégeant **~~en matière civile et comme~~** en matière de référé, dans un délai d'un mois suivant la notification ou la publication sur le site internet du registre de commerce et des sociétés de la décision si l'association ou la fondation n'a pas pu être touchée par voie de notification à son siège. **Pour le tiers intéressé, le délai d'un mois court à partir de la date de publication de la décision sur le site internet du registre de commerce et des sociétés.**

(4) La procédure de dissolution administrative sans liquidation est clôturée au plus tard six mois après la publication de la décision d'ouverture. La décision de clôture émanant du registre de commerce et des sociétés est notifiée par lettre recommandée **~~avec accusé de réception~~** à l'association ou à la fondation, selon le cas, et est publiée sur le site internet du registre de commerce et des sociétés. La décision de clôture entraîne la perte de la personnalité juridique de l'association ou de la fondation.
A l'issue de cette publication, le gestionnaire du ~~R~~registre de commerce et des sociétés **~~pourra procéder~~ procède** à la radiation de l'association ou de la fondation. ~~»~~

(5) Si des actifs apparaissent postérieurement à la clôture de la procédure de dissolution administrative sans liquidation, le tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du dernier siège de l'association ou de la fondation peut, à la requête du procureur d'État, rapporter la décision de clôture de la procédure de dissolution administrative sans liquidation de l'association ou de la fondation et en ordonner la liquidation.

La requête est publiée par extrait dans deux journaux édités au Grand-Duché de Luxembourg

En ordonnant la liquidation, le Tribunal désigne un ou plusieurs liquidateurs qui disposeront du patrimoine suivant sa destination prévue par les statuts, et à défaut de disposition statutaire conformément aux dispositions de l'article 24 paragraphe 3 pour les associations ou de l'article 60 paragraphe 3 pour les fondations.
Le tribunal prononce la clôture de la liquidation.

Commentaire :

Après réexamen du projet de loi n° 7961, il convient de relever que la procédure spécifique prévue ici pour les ASBL et fondations est nécessaire.

La procédure prévue dans le cadre du projet de loi sous rubrique ne se substituera en effet pas aux mesures et sanctions administratives prévues au projet de loi n° 7961 qui dans le cas des ASBL et des fondations aboutiront dans les cas les plus extrêmes à la radiation administrative (qui laisse intacte la personnalité juridique de l'ASBL ou de la fondation rayée).

Contrairement aux sociétés commerciales, il n'existe après cette radiation administrative aucun mécanisme permettant d'aboutir à une dissolution avec disparition de la personnalité juridique pour les ASBL et les fondations. La procédure de la dissolution administrative prévue dans la loi du 28 octobre 2022 vise en effet uniquement les sociétés commerciales et est d'ailleurs toujours trop complexe pour des ASBL ou des fondations ayant cessé leurs activités depuis de nombreuses années. Une procédure de dissolution administrative sans liquidation spécifique se doit donc d'être maintenue : une fois que le présent projet de loi sera adopté, la procédure visera dans un premier temps les ASBL et fondations déjà rayées administrativement sur base de l'article 18, dernier alinéa, du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Elle sera également appliquée pour les ASBL et fondations ayant été rayées administrativement au terme de la procédure prévue à l'article 24 du projet de loi n° 7961 prémentionné et n'ayant pas fait l'objet d'une mesure de dissolution judiciaire si elles n'ont toujours pas mis à jour leur dossier après la radiation administrative et qu'elles n'ont par ailleurs pas fait de dépôt depuis plus de 5 ans.

Une adaptation dudit projet de loi n° 7961 n'est donc pas nécessaire ni souhaitée.

Néanmoins, il est proposé de tenir compte du fait que la procédure de dissolution administrative des sociétés commerciales avait été complétée dans le cadre du processus de discussion du projet de loi n° 6539B d'une procédure d'ouverture de liquidation en cas de découverte postérieure d'un actif. Des dispositions similaires, qui se raccrochant quant à la formulation au texte de la procédure de liquidation judiciaire des ASBL et fondations, ont été ajoutées dans le présent article dans un paragraphe 5 nouveau.

Au paragraphe 1er, le Conseil d'Etat se demande quel est le point de départ du délai de 5 ans ? Aux yeux des auteurs des amendements, les termes « En l'absence de tout dépôt au dossier depuis au moins 5 ans » doivent être effectivement compris comme faisant courir le délai de 5 ans à partir du dernier dépôt.

Quant au paragraphe 3, il est proposé de reformuler la terminologie y utilisée.

Concernant l'affectation de l'actif en cas de dissolution, il est renvoyé au commentaire de l'article 3, paragraphe 2.

Amendement n°33

L'article 76 est amendé comme suit :

Art. ~~77~~76. La loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises est modifiée comme suit :

1° L'article 9 est modifié comme suit :

« Art. 9. Toute association sans but lucratif, toute fondation, toute association agricole, toute association d'épargne-pension, toute mutuelle et tout établissement public est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique:
1° la dénomination;
2° l'objet;

3° la durée pour laquelle l'association, la fondation, la mutuelle ou l'établissement public est constitué, lorsqu'elle n'est pas illimitée;
4° l'adresse précise du siège de l'association, de la fondation, de la mutuelle ou de l'établissement public;
5° l'identité, l'adresse privée ou professionnelle précise des personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour l'association ou la fondation ou la mutuelle ou des personnes membres de l'organe de gestion pour les établissements publics avec indication de la nature et de l'étendue de leurs pouvoirs ainsi que la date de nomination et la date d'expiration du mandat; s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou
s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou
s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;
Pour les associations sans but lucratif et les fondations, doivent également être indiqués les nom, prénoms, date et lieu de naissance et adresse professionnelle ou privée précise des représentants permanents, personnes physiques, désignées par celles-ci;
6° pour les associations sans but lucratif et les fondations, l'identité, l'adresse privée ou professionnelle précise du réviseur d'entreprises agréé, selon le cas, la date de nomination et la date d'expiration du mandat; s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance ou s'il s'agit de personnes morales non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination sociale ou leur raison sociale, leur forme juridique, le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés doit être indiqué, si la législation de l'Etat dont la personne relève prévoit un tel numéro ainsi que le nom du registre le cas échéant ou
s'il s'agit de personnes morales immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation;
7° ~~6°~~ le cas échéant, la date de début et de clôture de l'exercice social;
8° ~~7°~~ pour les fondations et les associations sans but lucratif reconnues d'utilité publique, la date de l'arrêté grand-ducal; pour les associations d'épargne-pension, la date et le numéro de l'autorisation, ainsi que le nom de l'autorité l'ayant délivrée ; pour les mutuelles, la date de l'arrêté ministériel.
9° pour les mutuelles résultant d'une fusion ou ayant participé à une fusion, le seul numéro d'immatriculation de toutes les mutuelles y ayant participé ainsi que la date de l'arrêté ministériel ; pour les associations sans but lucratif ou les fondations résultant d'une fusion ou y ayant participé, le seul numéro d'immatriculation de toutes les fondations ou associations y ayant participé ainsi que le cas échéant, la date de l'arrêté grand-ducal. »

2**°** L'article 13 est modifié comme suit :
- a) Le point 8) prend la teneur suivante :
« 8) les décisions judiciaires prononçant la dissolution, ordonnant la liquidation d'une société, d'un groupement d'intérêt économique, d'un groupement européen d'intérêt économique, d'une association sans but lucratif, d'une fondation et des autres personnes morales ou entités immatriculées et portant nomination d'un liquidateur »
- b) **~~Au~~ Le** point **~~15~~**17**~~, le point est remplacé par un point-virgule et il est ajouté un nouveau point 16) qui~~** prend la teneur suivante :
« ~~16~~17) la décision d'ouverture ou de clôture d'une procédure de dissolution administrative sans liquidation prise par le gestionnaire du registre du commerce et des sociétés en application de la **loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation ou du titre V ou du titre V** de la loi du XXX **sur les associations sans but lucratif et les fondations**. »

~~3) A l'article 14, à la lettre f), le point est remplacé par un point-virgule et il est ajouté une nouvelle lettre g) qui prend la teneur suivante :~~

~~**« g) du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dans le cas prévu sous 16). »**~~

Commentaire :

La Commission de la Justice juge utile d'amender le point 2° de l'article sous rubrique. De plus, le point 3) est supprimé suite à la modification des articles 13 et 14 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, introduite par la loi du 28 octobre 2022 porte création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation.

Amendement n°34

L'article 77 est amendé comme suit :

Art. ~~78~~77. (1) ~~Les associations et les fondations constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi doivent mettre leurs statuts en harmonie en conformité avec les dispositions de la présente loi, à l'exception de l'article 41, paragraphe 3, dans un délai de vingt-quatre mois à compter de son entrée en vigueur.~~ Dans un délai de vingt-quatre mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les statuts des associations et des fondations constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi doivent être rendus conformes avec les dispositions de celle-ci, à l'exception de l'article 41, paragraphe 3.

Dans l'intervalle, ces associations et fondations demeurent régies par les dispositions législatives antérieures.

L'article 53 paragraphe 1er alinéa 3 n'est pas applicable aux fondations constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

(2) Les décisions de mise en harmonie des statuts sont prises dans les formes et sont sujettes aux publications requises pour la modification des statuts.

(3) Toutefois lorsqu'une modification des statuts d'une association s'impose en raison du seul fait que ceux-ci font référence à une disposition abrogée ou dont la numérotation a été changée par l'effet de la présente loi, le conseil d'administration est habilité à procéder aux modifications nécessaires.

(4) A défaut de mise en ~~harmonie~~ conformité des statuts, les clauses statutaires contraires aux dispositions de la présente loi seront réputées non écrites et les dispositions impératives de celle-ci seront applicables.
Si de ce fait, le fonctionnement de l'association ou de la fondation est rendu impossible, tout intéressé peut ~~respectivement~~ demander au tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile du siège de l'association ou de la fondation d'en prononcer la dissolution.

Commentaire :

Le paragraphe 1er, alinéa 1er, est reformulé, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Un alinéa 3 est ajouté au paragraphe 1er pour indiquer que les fondations préexistantes ne sont pas soumises à l'obligation d'avoir une dotation initiale d'au moins 100 000 euros et elles n'ont pas non plus l'obligation de reconstituer l'actif net à hauteur de 50 000 euros au cas où l'actif net est descendu en-dessous de ce seuil. Néanmoins, elles auront quand même l'obligation dans ce cas d'évaluer si elles sont encore en mesure de remplir leur mission.

Amendement n°35

L'article 78 est amendé comme suit :

Art. ~~79~~78. Les ~~**fondateurs ou/et administrateurs des**~~ entités constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi**, à l'exception des fondations et des institutions sans but lucratif qui ont obtenu la personnalité civile antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, qui utilisent l'appellation « fondation » ou toute autre appellation similaire dans une langue étrangère donnant l'apparence qu'il s'agit d'une fondation au sens de la présente loi** dans leur dénomination, doivent modifier celle-ci dans un délai de douze mois à compter de son entrée en vigueur, sous peine d'encourir une amende de 251 à 12.500 euros.

Commentaire :

Le présent article vise effectivement les entités, à l'exception des fondations valablement constituées, qui utilisent l'appellation « fondation », ou une appellation similaire en langue étrangère dans leur dénomination, sans être réellement une fondation. Au vu des observations faites par le Conseil d'Etat, une précision est apportée dans le texte.

Il a été également précisé que des entités sans but lucratif ayant obtenu la personnalité juridique avant l'entrée en vigueur de la loi de 1928 bénéficient également de l'exception. On pourrait citer à titre d'exemple la Fondation J.-P. Pescatore qui a été instituée par une loi du 28 mars 1883.

Vote

Les amendements ci-dessus sont adoptés par vote unanime.

*

2. 7945 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union

L'expert gouvernemental renvoie aux réunions précédentes[1], lors desquelles le point sur le champ d'application de la future loi a été discuté de manière controversée. Il y a lieu de rappeler que le champ d'application de la loi en projet va au-delà des exigences de la directive à transposer. Si ce point est critiqué dans de nombreux avis consultatifs, il y a lieu de signaler de prime abord que le champ d'application de la directive est nettement plus large que ce qui est soulevé par les auteurs desdits avis. En effet, la directive a été élaborée dans le cadre de l'affaire *Luxleaks*, et elle vise le marché intérieur de l'Union européenne. Cela englobe de nombreux secteurs économiques qui sont soumis aux règles européennes en matière de concurrence et de libre circulation des biens et services. L'Union européenne considère, en effet, que des affaires comme *Luxleaks* constituent une distorsion de la concurrence sur le marché intérieur, et par conséquent, le cadre légal en la matière est à renforcer par le biais d'une meilleure protection des lanceurs d'alerte.

Au vu de ces considérations, il a été décidé de diverger de l'approche traditionnelle d'une transposition à minima selon l'adage « *la directive et rien que la directive* ».

[1] *cf.* Procès-verbal de la réunion de la Commission de la Justice du 09 novembre 2022, P.V. J 05, Session ordinaire 2022-2023

A cela s'ajoute que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a évolué au fil des derniers mois et impacte le droit national dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.
Il y a lieu de rappeler que l'arrêt Halet[2] contre Luxembourg a été rendu récemment par la Cour et que cet arrêt a condamné le Luxembourg. Ledit arrêt confirme l'approche retenue des auteurs du projet de loi, étant donné que le statut du lanceur d'alerte peut être conféré à l'auteur d'un signalement, même en cas d'absence d'un cadre légal spécifique prévu par le droit national. A noter que la Cour européenne des droits de l'homme ne distingue pas entre les matières du droit relevant du droit de l'Union européenne et celles relevant du droit purement national d'un Etat membre. La Cour se fonde sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissant la liberté d'expression pour conférer, dans cette affaire, le statut de lanceur d'alerte au requérant M. Halet.

La Cour retient dans son arrêt 5 critères qui permettent de déterminer si une personne peut bénéficier du statut de lanceur d'alerte :
1) L'existence ou non d'autres moyens pour procéder à la divulgation ;
2) L'authenticité de l'information divulguée ;
3) La bonne foi du requérant ;
4) L'intérêt public que présente l'information divulguée ;
5) Les effets dommageables de la divulgation.

S'il est vrai que ces critères ont été dégagés déjà préalablement à l'arrêt Halet prémentionné, il y a lieu de signaler que la Cour a affiné ces critères. Ces critères sont partiellement déjà repris par la directive à transposer. Il y a lieu de relever également qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que le législateur national ne saurait interpréter les considérants d'une directive européenne en ce sens que le champ d'application de la directive serait réduit par rapport à l'intention des auteurs de la directive. Il ressort des considérants que les auteurs de la directive ont voulu conférer à celle-ci le champ d'application le plus largement possible.

Par le biais des amendements gouvernementaux, le champ d'application de la future loi a été adapté comme il vise à protéger les auteurs de signalement d'une violation contre toutes formes de représailles, et ce, conformément aux dispositions de la présente loi qui fixe les conditions légales applicables pour bénéficier d'une telle protection.

Il convient de signaler que par représailles, il y a lieu d'entendre tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel et qui est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur d'un signalement. En cas d'action en justice, la future loi opère ici un renversement de la charge de la preuve et précise qu'il incombe à l'employeur ayant pris des mesures de sanctions à l'encontre d'un salarié, auteur d'un signalement, de prouver que ces mesures ne sont pas liées à un signalement couvert par la protection de la loi.

M. Laurent Mosar (CSV) regarde d'un œil critique ces dispositions et signale que le droit luxembourgeois ne prévoit que peu de matières où un renversement de la charge de la preuve est mis en place, en cas de litige juridictionnel entre deux parties. L'auteur se demande si ce renversement de la charge de la preuve ressort de la directive européenne.

L'expert gouvernemental confirme que ce renversement de la charge de la preuve est prévu par la directive européenne à transposer. Ainsi, il s'agit d'un point dans la future loi qui est repris de la directive et les auteurs des amendements n'ont pas divergé des exigences de ladite directive.

[2] Arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme du 14 février 2023 (requête n° 21884/18)

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique tout d'abord les raisons ayant animé le Gouvernement à adopter des amendements gouvernementaux et les principales modifications apportées au projet de loi initial. A noter que la mise en place d'un office de signalement nécessite une concertation étroite entre plusieurs ministères ayant des ressorts différents.

Quant aux critiques de l'Ordre des avocats portant sur la confidentialité des échanges entre un mandataire et son mandant, il y a lieu de relever que ce point a été redressé par voie d'un amendement gouvernemental. Les amendements ont aussi eu pour objectif de garantir le secret professionnel des autres professions, comme par exemple les notaires, qui sont également soumis à la confidentialité des échanges avec leurs mandants.

M. Laurent Mosar (CSV) exprime ses réserves et indique que de nombreux professionnels du droit craignent que des abus puissent surgir en cas de conflit entre un salarié et son employeur. L'insertion dans la future loi d'un champ d'application de l'ensemble de la loi nationale risque de créer une insécurité juridique, étant donné que des infractions de droit commun puissent faire l'objet d'un signalement, alors qu'elles n'ont aucun lien avec l'activité économique de l'entité concernée.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) fournit des explications additionnelles aux Députés. Quant au champ d'application de la future loi, l'oratrice renvoie à la nécessité de mettre en place une loi qui garantit la sécurité juridique pour tous les acteurs concernés, c'est-à-dire les employeurs et les salariés. Les exigences de la directive, qui vise le marché intérieur, risquent de constituer une source d'insécurité juridique pour les auteurs d'un signalement et aussi pour les entreprises faisant l'objet d'un tel signalement, étant donné que les cours et tribunaux devraient alors trancher ce litige. A cela s'ajoute que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, comme évoqué précédemment, n'opère aucune distinction entre le droit purement national et les dispositions issues légales du droit européen. Ainsi, cette jurisprudence impacterait sûrement la décision des juges dans le cadre d'un litige juridictionnel entre des parties.

Quant aux abus éventuels, il y a lieu de préciser que le texte de la future loi incite les entreprises à mettre en place des structures permettant un signalement interne par un salarié. De plus, la loi instaure des délais stricts endéans lesquels les signalements doivent être effectués et des suites à réserver à un tel signalement qui doivent être communiquées. Ainsi, il est dans l'intérêt de l'entreprise et du salarié que les signalements sont traités de manière rapide et efficace, alors que des litiges juridictionnels devant les cours et tribunaux laissent les parties dans l'attente et l'incertitude pendant un laps de temps plus long.

L'oratrice ne partage, par ailleurs, pas la crainte soulevée dans certains avis consultatifs que la future loi déclenchera, une fois qu'elle sera mise en vigueur, une avalanche de signalements dans des entreprises donnant lieu à des litiges devant les cours et tribunaux.

L'oratrice suggère d'évaluer la future loi après une période de trois ans, suite à la mise en œuvre de celle-ci. A l'instar de ce qui a été fait dans le cadre de la réforme du divorce, cette évaluation de la loi peut être présentée aux Députés et des adaptations du cadre légal pourront être discutées au cas où une réforme serait nécessaire.

A noter que des garde-fous sont mis en place par la future loi en vue d'éviter des signalements abusifs. Des sanctions sont également prévues par la loi en projet en cas de signalements abusifs ou non-fondés.

L'oratrice est d'avis qu'il existe de nombreux cas de figure qui justifient un tel signalement par un salarié. De plus, il existe des cas de figure où un signalement effectué par un salarié de bonne foi s'inscrit dans l'intérêt de l'entreprise. L'oratrice esquisse l'exemple d'un signalement fait par un salarié, qui constate que son supérieur hiérarchique n'agit pas dans l'intérêt de l'entreprise et qui a commis une infraction dont l'entreprise est la victime, comme par exemple l'infraction d'abus de

biens sociaux. Dans ce cas, il est également dans l'intérêt du chef d'entreprise que ce signalement soit traité rapidement et que l'entreprise puisse faire valoir ses droits à l'encontre de l'auteur de l'infraction, qui fait partie des effectifs de l'entreprise.

M. Laurent Mosar (CSV) souhaite avoir des informations additionnelles sur le droit de la protection des données applicable à la future loi. Ainsi, il n'est pas exclu qu'un signalement public, fait par un lanceur d'alerte reconnu comme tel au regard des conditions imposées par la loi, expose néanmoins des données à caractère personnel d'un tiers au grand public.

L'expert gouvernemental précise que la liberté d'expression, qui est garantie par la Convention européenne des droits de l'homme, ne peut être réduite uniquement par les restrictions prévues par ladite convention qui rendent une telle restriction nécessaire dans une société démocratique.

Le texte de la future loi privilégie les signalements internes et les signalements externes, avant qu'une divulgation au grand public ne soit faite. Les signalements internes et externes mis en place par la future loi visent à garantir la confidentialité des données à caractère personnel.

Quant au règlement UE 2016/679 (ci-après « RGPD »), il y a lieu de souligner que ses dispositions sont entièrement applicables à la directive à transposer, et, le RGPD est également d'application directe dans les Etats membres de l'Union européenne.
Le texte de la future loi précise également que le RGPD est entièrement applicable à celle-ci. Le libellé y relatif a été adapté sur avis du Conseil d'Etat, afin de ne laisser aucun doute y relatif.

M. Laurent Mosar (CSV) se demande si le Gouvernement entend sensibiliser les entreprises et les acteurs économiques sur les dispositions prévues par la future loi. L'orateur est d'avis que de nombreuses entreprises ne sont pas au courant des changements législatifs profonds qu'induira le texte de ce projet de loi.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) estime qu'il y a lieu d'adapter la communication au public cible et celle-ci devra être faite dans plusieurs étapes pour qu'elle soit efficace. A noter que la communication qui s'adresse aux entreprises, qui pourra par exemple être faite par la Chambre de commerce, sera divergente que celle qui s'adressera au grand public. En effet, il n'est aucunement proposé d'instaurer une culture de la délation mais d'informer sur l'existence de droits et obligations instaurés par la loi.

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Charles Margue (Rapporteur, déi gréng) présente les grandes lignes de son projet de rapport.

M. Laurent Mosar (CSV) annonce qu'en raison de l'extension du champ d'application de la loi en projet par rapport à la directive européenne à transposer, son groupe politique votera contre ce projet de rapport.

Vote

Les Députés du groupe politique CSV votent contre ledit projet de rapport. Les Députés des groupes politiques DP, LSAP et déi gréng votent en faveur du projet de rapport.

*

3. 7961 Projet de loi modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

La question pour le bénéficiaire effectif d'obtenir une information quant aux personnes ou catégories pouvant accéder à leurs données est examinée par les membres de la Commission de la Justice.

L'article 15 du RGPD précise que « la personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès auxdites données à caractère personnel ainsi que les informations suivantes : … c) les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées, en particulier les destinataires qui sont établis dans des pays tiers ou les organisations internationales ».

Les Députés estiment qu'une mise en balance est à respecter entre les différents droits en jeu tout en s'assurant que le RBE demeure un moyen efficace de lutte contre le blanchiment.

L'article 15 du RGPD n'est pas extrêmement précis sur ce point. Compte tenu de la finalité de la banque de données, il paraît difficilement concevable de donner à un bénéficiaire effectif qui en fait la demande le nom précis des personnes ou même des institutions qui ont concrètement consulté au cours d'une période donnée leurs données.

Une telle démarche risque de mettre à néant toute l'utilité du RBE en tant qu'outil de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, voire de mettre en danger les personnes qui consultent les données dans des cas extrêmes. Qui plus est, ceci pourrait également être en contradiction avec les dispositions de la directive qui prévoient un principe de « *non-tipping off* ».

Le ministère de la Justice signale qu'un avis de la part de la Commission nationale pour la protection des données a été sollicité. Celle-ci a pris position sur la question comme suit :

« *Sur base de la clause d'ouverture de l'article 85 du RGPD, l'article 62.5° de la Loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données prévoit déjà des limitations au droit d'accès pour les traitements effectués à des fins journalistiques : « Le traitement mis en œuvre aux seules fins de journalisme ou d'expression universitaire, artistique ou littéraire n'est pas soumis:[...} au droit d'accès de la personne concernée qui est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des informations relatives à l'origine des données et qui permettraient d'identifier une source. Sous cette réserve l'accès doit être exercé par l'intermédiaire de la CNPD en présence du président du Conseil de presse ou de son représentant, ou le président du Conseil de presse dûment appelé. »*

La CNPD prend acte, au vu de la spécificité du traitement en cause et afin d'assurer plus de sécurité juridique à la fois pour les journalistes et les personnes concernées, de la volonté du Ministère de la Justice de prévoir dans la loi une dérogation spécifique pour les journalistes consultant le RBE (conformément à l'article 85 du RGPD). A cet égard, la CNPD relève également que le considérant 153 du RGPD, portant sur la conciliation de l'expression journalistique et le droit à la protection des données à caractère personnel, précise que « Les États membres devraient adopter de telles exemptions et dérogations en ce qui concerne les principes généraux, les droits de la personne concernée, le responsable du traitement et le sous-traitant, le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales, les autorités de contrôle indépendantes, la coopération et la cohérence, ainsi que les situations particulièresde traitement des données. » »

Les Députés jugent utile d'avoir un échange de vues avec des représentants de la CNPD, afin d'examiner cette question plus en détail. Ils estiment que cet échange de vues pourrait utilement avoir lieu lors de la réunion du 10 mai 2023.

*

4. Divers

La réunion de la Commission de la Justice du 3 mai 2023 aura lieu en présence des représentants de l'OCDE, qui effectuent une visite au Luxembourg dans le cadre de leur évaluation du dispositif luxembourgeois de lutte contre la corruption.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

32

Session ordinaire 2022-2023

CL/LW P.V. J 32

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 10 mai 2023

Ordre du jour :

1. 6054 **Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations**
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'un projet de lettre d'amendements

2. 8173 **Projet de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en oeuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution**
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. 7961 **Projet de loi modifiant :**
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Echange de vues avec des représentants de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD)
- Continuation des travaux

4. 7968 **Projet de loi portant modification :**
1° du Code civil ;
2° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
3° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;
4° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises,
en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

5. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Yves Cruchten remplaçant Mme Cécile Hemmen, Mme Stéphanie Empain, M. Fernand Etgen remplaçant Mme Carole Hartmann, M. Pim Knaff, Mme Elisabeth Margue remplaçant M. Léon Gloden, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Tine A. Larsen, Présidente du Collège de la CNPD
M. Thierry Lallemang, du Collège de la CNPD

Mme Mathilde Crouail, M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Luc Konsbruck, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyes, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 6054 Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations

Présentation et adoption d'un projet de lettre d'amendements

Le projet de lettre d'amendements ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission de la Justice.

Vote

Le projet de lettre d'amendements recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

*

2. 8173 Projet de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en oeuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Charles Margue (Président-Rapporteur, déi gréng) présente les grandes lignes de son projet de rapport. Celui-ci ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission de la Justice.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle de base sans débat.

*

3. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Echange de vues avec les représentants de la Commission nationale pour la protection des données

❖ M. Charles Margue (Président-Rapporteur, déi gréng) explique que la présente réunion a lieu suite à l'arrêt[1] de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») ayant invalidé la disposition prévoyant que les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés constituées sur le territoire des États membres soient accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public, issue de la 4e directive[2] européenne en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. En effet, cette directive a instauré l'obligation de mettre en place un registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « RBE »), et, l'accès illimité à tout membre du grand public à ce registre est considéré comme une violation au droit à la vie privée des bénéficiaires effectifs inscrits dans ce registre. Il en résulte que l'accès au RBE au Luxembourg doit être réformé et la question épineuse se pose, si et à quel moment les bénéficiaires effectifs doivent être informés du fait qu'un journaliste ait consulté leurs données personnelles mentionnées dans ce registre.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) souligne que l'accès des journalistes au RBE n'est pas remis en question par ledit arrêt de la CJUE. Dans une première phase, le Gouvernement a décidé de restreindre l'accès aux seuls professionnels du secteur financier et aux autorités chargés de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, à l'instar d'autres Etats membres ayant adopté une approche identique. Dans une

[1] Arrêt du 22 novembre 2022 de la Cour dans les affaires jointes C-37/20 et C- 601/20 (Luxembourg Business / Sovim)

[2] Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO 2015, L 141, p. 73), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018 (JO 2018, L 156, p. 43).

deuxième phase, l'accès des journalistes a été rétabli, étant donné que ces derniers peuvent également effectuer des enquêtes journalistiques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et qu'il est primordial de garantir la liberté de la presse. Dès lors, le législateur devra procéder à une mise en balance délicate entre des intérêts divergents et veiller à ne pas pencher vers l'autre extrême, en adoptant une législation qui rend impossible le travail des journalistes, sachant que le Luxembourg est surveillé de près par des acteurs et organismes internationaux actifs dans la lutte contre le blanchiment d'argent.

- M. Laurent Mosar (CSV) confirme que le législateur fait face à une problématique complexe. L'orateur rappelle que le rôle des autorités publiques chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent n'est pas remis en cause par cet arrêt. Il confirme qu'il est tout à fait compréhensible que les personnes visées par une enquête en matière de lutte contre le blanchiment d'argent ou le financement de terrorisme ne soient pas informées de la consultation dudit registre par les autorités publiques au moment où l'enquête est en cours, et ce, afin de ne pas faire échouer cette enquête.

  Or, contrairement aux autorités publiques, telle que la Commission de surveillance du secteur financier, les journalistes ne disposent pas du statut d'autorité publique chargée de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'orateur se demande quelles conséquences engendra une réglementation spéciale d'accès pour les journalistes au RBE, étant donné que les bénéficiaires effectifs pourront faire valoir leur droit à la vie privée, et exiger d'être informés d'une consultation de leurs données personnelles inscrites dans ce registre par un journaliste. De plus, il se pose la question de savoir si d'autres personnes, qui ne sont ni à considérer comme des autorités publiques chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ni comme des journalistes menant une enquête journalistique dans ce domaine de la criminalité économique et financière, puissent requérir un accès audit registre.

  L'orateur estime qu'il convient, au vu des différents droits et libertés en cause, d'insérer dans la future loi une disposition qui garantit une information du bénéficiaire effectif sur la consultation de ses données inscrites dans ledit registre, par un journaliste. Il serait envisageable de différer cette information et de ne pas révéler l'identité exacte du journaliste en cause.

  Mme Tine A. Larsen (Présidente de la CNPD) signale de prime abord que l'arrêt précité confirme *grosso modo* les observations et recommandations formulées dans le passé de la CNPD. L'oratrice précise que l'avis de la CNPD a été demandé de la part du ministère de la Justice dans le cadre de la présente réforme. A noter que la CNPD peut apporter des impulsions au législateur et aux Députés une analyse juridique sur les dispositions actuellement applicables du droit de la protection des données, or il n'incombe pas à la CNPD de se substituer au législateur et d'effectuer un choix d'ordre politique dans le cadre de la présente réforme.

  Plusieurs points méritent d'être approfondis, tels que :
  - la question de la limitation éventuelle du droit d'accès en fournissant seulement des informations sommaires sur l'identité du journaliste ;
  - l'information différée de la personne concernée et si cela était applicable la question de savoir à quel intervalle temporel une telle information interviendrait ;
  - le rôle éventuel de la CNPD dans la future loi en tant qu'intermédiaire effectuant un contrôle sur l'efficacité des droits qui peuvent être exercés par la personne concernée en matière du droit d'accès.

  L'oratrice retrace le cadre légal applicable actuellement, à savoir :

- la loi du 1er août 2018[3] portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
- la loi du 1er août 2018[4] 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.

A cela s'ajoute que la modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias prévoit des dispositions en matière de protection des sources des journalistes.

M. Thierry Lallemang (Commissaire de la CNPD) renvoie à la jurisprudence[5] de la CJUE qui a apporté des éléments additionnels au débat. Ainsi, cet arrêt retient au point 43. qu': « *il convient de considérer que les informations fournies à la personne concernée au titre du droit d'accès prévu à l'article 15, paragraphe 1er, sous c), du RGPD doivent être les plus exactes possibles. En particulier, ce droit d'accès implique la possibilité pour la personne concernée d'obtenir de la part du responsable du traitement les informations sur les destinataires spécifiques auxquels les données ont été ou seront communiquées ou, alternativement, de choisir de se borner à demander des informations concernant les catégories de destinataires* ».

Des exceptions peuvent être prévues, comme par exemple le cas de figure où l'identification du destinataire auquel les données ont été transmises n'est pas connue.

Les deux affaires précitées ont clairement rendu plus complexe le cadre légal à respecter, étant donné que les exceptions et dérogations à introduire dans la future loi doivent être conformes au cadre légal existant en matière de la protection des données, et respecter les principes dégagés par la jurisprudence européenne. A cela s'ajoute que deux droits fondamentaux différents sont en cause, à savoir le droit à la vie privée et la liberté d'expression.

M. Laurent Mosar (CSV) est d'avis qu'il est primordial d'assurer la sécurité juridique de la future législation. L'orateur estime que des dérogations et exceptions doivent être formulées alors de manière précise et doivent être spécifiques.

Il y a lieu d'éviter que la future législation donne lieu à des recours, que ce soit de la part de journalistes ou d'autres acteurs, qui aboutiraient devant les cours et tribunaux et qui déclareraient illicite la nouvelle législation luxembourgeoise. Une telle décision de justice exposerait l'Etat luxembourgeois au ridicule et mettrait en cause la crédibilité du législateur en matière de la protection des données.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique que le règlement général sur la protection des données (ci-après « RGPD ») contient des dispositions sur des exceptions et dérogations qui peuvent être conférées aux journalistes. Ainsi, il est erroné de croire que les auteurs du RGPD ne se seraient pas penchés sur la problématique d'une contradiction qui peut surgir entre le droit à la vie privée et la liberté de la presse. Le droit national confère un cadre légal protecteur aux journalistes.

[3] Mémorial A n° 686/2018 du 16/08/2018

[4] Idem

[5] CJUE, 12 janvier 2023, affaire C-154/21 (Österreichische Post)

Quant à la faculté de mettre en place un droit d'accès différé, il y a lieu de noter que les recherches journalistiques peuvent s'étirer sur plusieurs mois et peuvent constituer un exercice de longue haleine. Ainsi, le critère de la publication de l'article dans les médias, qui aurait pour conséquence que le droit d'information du bénéficiaire effectif pourrait alors automatiquement être exercé par celui-ci, n'est pas à retenir. De plus, des recherches journalistiques ne donnent pas *ipso facto* lieu à la publication d'un article de presse par la suite.

Il résulte de ces considérations que le futur cadre légal devra garantir la liberté de la presse et le travail journalistique, étant donné qu'une information trop rapide de la personne concernée de la consultation de ses données dans le RBE, risque de mettre en péril la recherche journalistique.

En outre, l'oratrice indique qu'elle ne partage pas le point de vue de M. Mosar quant au risque réputationnel pour le Luxembourg. L'oratrice donne à considérer que la législation luxembourgeoise portant sur le RBE n'a pas été déclarée illicite par la CJUE dans l'affaire prémentionnée, mais que la Cour a invalidé la disposition de la directive européenne (UE) 2015/849 portant sur le droit d'accès audit registre. Il s'agit, aux yeux de l'oratrice, d'une différence de taille alors que cet arrêt s'applique à l'ensemble des législations nationales des différents Etats membres de l'Union européenne et non seulement au Luxembourg.

Mme Tine A. Larsen (Présidente de la CNPD) signale qu'une conséquence directe de la jurisprudence consiste à mettre en place une journalisation des données, ce qui n'est pas prévue par la loi actuellement en vigueur.

M. Thierry Lallemang (Commissaire de la CNPD) ajoute à ces explications que la jurisprudence valide la consultation des données inscrites au RBE par les autorités publiques chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent, ce qui ne donne pas lieu à des divergences d'interprétations. De plus, l'accès des journalistes doit être garanti et puis sont mentionnées deux autres catégories, dont les contours sont plutôt flous : les organisations de la société civile présentant un lien dans la lutte contre le blanchiment d'argent ou de sa prévention, ainsi que les acteurs et personnes capables de démontrer un intérêt légitime d'effectuer une telle consultation.

L'orateur retrace l'historique de la 4^{e} directive de lutte contre le blanchiment d'argent qui prévoyait la catégorie des acteurs et personnes capables de démontrer un intérêt légitime, or le législateur européen n'a pas pu trouver un consensus sur la définition de ces termes, qui ont, lors de la 5^{e} directive de lutte contre le blanchiment d'argent, été supprimés du texte de la directive. A noter que le Luxembourg a transposé directement la 5^{e} directive de lutte contre le blanchiment d'argent, sans transposer la 4^{e} directive en la matière. Or, dans le cadre de l'arrêt du 22 novembre 2022, la Cour critique le fait que n'ait pas été inséré la catégorie desdits acteurs et personnes capables de démontrer un intérêt légitime.

Il incombe dès lors au législateur européen, de prendre en compte l'arrêt prémentionné et les exigences dégagées par la jurisprudence européenne, dans le cadre de la proposition de la 6ème directive de lutte contre le blanchiment d'argent.

❖ M. Laurent Mosar (CSV) propose de prévoir dans la future législation une disposition qui prévoit un droit d'information du bénéficiaire d'être informé, et ce, sans que des données à caractère personnel sur ce journaliste soient communiquées à ce bénéficiaire effectif.

M. Thierry Lallemang (Commissaire de la CNPD) explique que le mérite des jurisprudences récentes constitue le fait que le droit d'accès est désormais plus clairement défini et le flou autour de cette notion a été levé par les juges. Aux yeux de l'orateur, le principe général consiste à dire qu'un droit d'accès du bénéficiaire effectif existe et que celui-ci doit être informé

de la consultation de ses données par un journaliste. Cependant, des exceptions et dérogations à ce principe peuvent être introduites, sous certaines conditions.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique que l'arrêt prémentionné du 12 janvier 2023 se penche sur le droit d'accès. Ledit arrêt retient à ce sujet que les demandes d'accès sont en principe couronnées de succès, sauf si le responsable du traitement démontre que les demandes sont manifestement infondées ou excessives. L'arrêt renvoie par la suite au RGPD, qui précise que peuvent être communiquées à la personne concernée uniquement les catégories de destinataires en cause, qui ont consulté les données à caractère personnel.

- Mme Stéphanie Empain (déi gréng) préconise d'entendre également l'opinion des journalistes à ce sujet et d'inviter le Conseil de presse en commission parlementaire.

M. Laurent Mosar (CSV) ne s'oppose pas à l'initiative. L'orateur indique, en outre, que l'analyse juridique de Mme la Ministre de la Justice n'est erronée en ce qui concerne la portée de l'arrêt précité de la CJUE. Il donne néanmoins à considérer que si le législateur luxembourgeois crée une disposition à part pour les journalistes, et que cette disposition fasse l'objet d'un recours juridictionnel qui obtiendrait gain de cause, alors il s'agit d'une décision de justice condamnant l'Etat luxembourgeois.

L'orateur réitère sa proposition de conférer au bénéficiaire effectif un droit d'accès qui communique à celui-ci l'information qu'une personne appartenant à la catégorie des journalistes ait consulté les données contenues dans le RBE, sans fournir plus de détails. L'orateur estime qu'il s'agit d'un compromis qui pourrait s'avérer conforme au droit de la protection des données, tel qu'interprété par la CJUE.

Mme Tine A. Larsen (Présidente de la CNPD) signale que le choix finalement retenu au sein de la future loi incombe au législateur. A noter que le droit d'accès nécessite une démarche proactive de la personne concernée, qui devrait faire une démarche pour prendre connaissance des consultations éventuelles de ses données dans le RBE. L'oratrice explique que le droit d'accès au Registre national des personnes physiques (ci-après « *RNPP* ») s'exerce de cette façon. Au cas où la personne concernée a un doute sur la légitimité de cette consultation, elle devra s'adresser à l'autorité compétente en matière de la protection des données, qui pourra alors effectuer une enquête sur la légitimité de la consultation. Il s'agit d'un mécanisme qui est conforme au droit de la protection des données.

M. Thierry Lallemang (Commissaire de la CNPD) précise que des questions de détails devraient être tranchées par le législateur. Ainsi, il serait envisageable de communiquer à la personne concernée uniquement la catégorie de personnes, en l'espèce la catégorie dénommée « journaliste », ayant consulté ses données. Quant aux journalistes et de leur accès légitime audit registre, il convient de toiser la question de savoir si tous les journalistes disposeront automatiquement d'un accès au registre qui est à considérer comme légitime, ou si alternativement seuls les journalistes d'investigations disposent d'un accès légitime aux données contenues dans le registre.
De plus, il existe la faculté de communiquer à la personne concernée uniquement l'information qu'aucune information détaillée ne peut être révélée sur cette consultation jusqu'à l'expiration d'un délai prévu par la loi. Il s'agirait de l'option d'une révélation d'informations différée dans le temps.

M. Laurent Mosar (CSV) est d'avis qu'il n'incombe pas au législateur de répartir les journalistes dans des catégories distinctes. Ainsi, tous les journalistes, indépendamment de leur domaine de spécialisation, devraient bénéficier d'un tel accès au registre.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique qu'il convient de différencier entre, d'une part, les aspects purement juridiques liés au droit de la protection des données

qui rendraient possible la révélation de l'identité du journaliste en question ayant effectué une recherche dans le registre des bénéficiaires effectifs, et, d'autre part, la garantie que les journalistes pourront aussi dans le futur exercer librement leur profession et mener leurs investigations.

L'oratrice estime qu'il ressort de l'analyse de la CNPD, qu'il serait possible de restreindre le droit d'accès de la personne concernée sur laquelle une recherche a été effectuée au RBE, en communiquant uniquement la catégorie de personnes ayant consulté les données, ou en ne communiquant même aucune catégorie de personnes. De plus, une communication des informations différée dans le temps serait possible d'un point de vue juridique.

Dans l'hypothèse où la réforme mettrait en place un tel système, le bénéficiaire effectif devrait, dans une première phase, contacter le LBR au cas où un journaliste aurait effectué une recherche sur cette personne dans le LBR. Le LBR communiquerait alors au bénéficiaire effectif qu'une consultation de ses données a eu lieu mais qu'aucune information à ce sujet ne peut être révélée. Dans une deuxième phase, le bénéficiaire effectif pourrait alors solliciter la CNPD, qui vérifierait la légitimité de la consultation effectuée par le journaliste.

M. Thierry Lallemang (Commissaire de la CNPD) confirme cette analyse. Il y a lieu de souligner cependant qu'un traçage informatique des accès doit être effectué, afin de permettre à la CNPD d'effectuer un contrôle en cas de demande et de vérifier la légitimité de cette consultation effectuée au RBE.

Mme Tine A. Larsen (Présidente de la CNPD) explique que l'hypothèse esquissée par Madame la Ministre de la Justice s'inspire de la solution actuellement retenue par la loi du 1er 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. Au cas où une personne demande à la CNPD un examen de la consultation de ses données dans un des registres contenant des données personnelles pour lesquels l'accès a été limité, il lui est communiqué que la vérification de la légitimité de la consultation a été effectuée par la CNPD, suite aux recherches qui ont été menées par la CNPD. Si la consultation émanait des autorités publiques ou des autorités judiciaires dans le cadre d'une enquête pénale, cette information n'est pas communiquée au demandeur, et ce, afin de ne pas mettre en péril l'enquête en cours. A noter qu'un recours juridictionnel est ouvert à l'encontre de cette décision et que la personne concernée est informée de la faculté d'exercer un tel recours. Si un recours juridictionnel est exercé, alors il relèvera du pouvoir d'appréciation souverain du juge du fond de décider si des informations additionnelles sont révélées à la personne concernée.

❖ M. Laurent Mosar (CSV) se demande si d'autres Etats membres de l'Union européenne ont déjà légiféré sur le droit d'accès du bénéficiaire effectif de prendre connaissance des personnes ayant consulté ses données dans le RBE, suite audit arrêt de la CJUE.

En outre, l'orateur souhaite avoir des informations additionnelles sur le cadre légal actuel, au cas où une autorité nationale effectue une recherche dans le RBE sur un bénéficiaire effectif, et le droit d'accès de la personne concernée. Il se pose la question de savoir quelles informations sont actuellement communiquées à une personne qui effectue une demande auprès de la CNPD.

M. Thierry Lallemang (Commissaire de la CNPD) signale que le fonctionnement du RBE luxembourgeois n'est pas forcément identique aux registres étrangers. Ainsi, l'Etat allemand a mis hors service l'accès au *Handelsregister* dans une première phase, suivant la publication de l'arrêt du 22 novembre 2022 prémentionné. Or, l'orateur n'a pas connaissance des mesures ayant été prises par la suite par les autorités allemandes.

Quant à la question de savoir quelles dispositions s'appliquent actuellement et quels droits peuvent exercer les bénéficiaires effectifs en cas de consultation de leurs données personnelles dans le RBE, il y a de prime abord lieu de différencier entre les textes de loi applicables, dont l'un porte sur la matière pénale et la sécurité nationale et l'autre porte sur les dispositions du RGPD.

Si le bénéficiaire effectif estime qu'une consultation de ses données a eu lieu, il lui incombe de requérir des informations auprès de l'autorité publique ayant effectué une telle consultation. Par exemple, si la Cellule de renseignement financier a effectué une telle consultation, elle est obligée à répondre à ce bénéficiaire effectif qu'elle ne peut pas communiquer des informations à ce sujet et qu'une réclamation à l'encontre de cette décision est ouverte devant la CNPD. Si le bénéficiaire effectif exerce ce droit de réclamation, il incombe à la CNPD d'effectuer des vérifications sur la légitimité de la consultation et de communiquer au réclamant qu'une vérification a eu lieu. Le réclamant n'obtient cependant pas connaissance de l'identité de l'autorité ayant effectué un tel contrôle.

Si lors du contrôle effectué par la CNPD il s'avère que la consultation des données dans le RBE a été illégitime, il incombe à la CNPD d'ordonner des mesures à l'encontre de l'autorité concernée afin de remédier à cette irrégularité.

Mme Stéphanie Empain (déi gréng) donne à considérer qu'il existe des exemples à l'étranger d'investigations journalistiques menées par des consortiums, comme l'investigation a un élément d'extranéité et porte sur plusieurs Etats. L'oratrice se demande si un journaliste luxembourgeois, faisant partie d'un tel consortium, peut communiquer les résultats de ses recherches menées dans le RBE à ses collègues à l'étranger.

M. Thierry Lallemang (Commissaire de la CNPD) indique que dans ce cas de figure, le droit de la presse luxembourgeois s'applique à ce journaliste luxembourgeois et lors du traitement des données à caractère personnel des informations collectées les dispositions du RGPD peuvent s'appliquer.

Il se pose par ailleurs la question de savoir si seuls les journalistes luxembourgeois pourront accéder au RBE, ou si des journalistes étrangers pourront également effectuer des recherches dans ce registre.

L'expert gouvernemental précise que la pratique actuelle prévoit que les journalistes signent une déclaration que leurs recherches dans le RBE sont autorisées, cependant que la finalité de la recherche doit correspondre à l'objectif du registre, à savoir la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

- M. Gilles Roth (CSV) renvoie à la consultation en ligne du registre cadastral[6], permettant des recherches sur des parcelles cadastrales. Il ressort de sa recherche que chaque internaute peut consulter jusqu'à 10 extraits sur les propriétaires des parcelles en effectuant une recherche via l'adresse de celle-ci. L'orateur émet des doutes sur la licéité de cette pratique, au vu du droit de la protection des données, et souhaite connaître l'avis de la CNPD à ce sujet.

  L'orateur donne à considérer qu'il s'agit d'une fonctionnalité nouvelle qui a été récemment ajoutée audit portail en ligne.

  Mme Tine A. Larsen (Présidente de la CNPD) signale qu'elle n'a pas eu connaissance, jusqu'à présent, de cette fonctionnalité nouvelle. L'oratrice considère cette demande de prise de position comme un signalement, de sorte que la CNPD vérifiera si cette fonctionnalité est

[6] https://www.geoportail.lu/fr/questions/trouver-une-parcelle-cadastrale/

conforme au droit de la protection des données, et communiquera ses résultats à M. Gilles Roth.

*

4. 7968 Projet de loi portant modification :
1° du Code civil ;
2° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
3° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;
4° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises,
en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec les amendements proposés par la Commission de la Justice et se montre en mesure de lever l'opposition formelle visant l'article 9 du projet de loi.

*

5. Divers

La Commission de la Justice juge utile de mener un échange de vues avec les représentants du Conseil de presse, lors de la prochaine réunion.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

33

Session ordinaire 2022-2023

CL/LW P.V. J 33

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 17 mai 2023

Ordre du jour :

1. 7961 **Projet de loi modifiant :**
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue
- Echange de vues avec les représentants du Conseil de presse

2. 8051 **Projet de loi portant :**
1° modification du Code de procédure pénale;
2° modification de la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et examen d'une série d'amendements

3. **Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 29 mars, des 19, 26 avril et du 3 mai 2023**

4. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Luc Caregari, M. Didier Damiani, M. Roger Infalt, M. Jean-Lou Siweck, du Conseil de presse

Mme Mathilde Crouail, Mme Mandy Da Mota, M. Gil Goebbels, M. Luc Reding, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyes, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Pim Knaff, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Echange de vues avec les représentants du Conseil de presse

M. Charles Margue (Président de la Commission de la Justice, déi gréng) et Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) retracent la problématique relative à l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *RBE* ») et à la mise en balance délicate entre, d'une part, le droit à la vie privée des personnes inscrites dans le RBE, et leur faculté d'exercer un droit d'accès c'est-à-dire prendre connaissance des personnes et entités ayant effectué une recherche dans ce registre et, d'autre part, la liberté de la presse et le rôle des journalistes dans la lutte contre la criminalité économique et financière. A cela s'ajoute que, suite à l'arrêt du 22 novembre 2022[1] dénommé « Luxembourg Business Registres » de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »), une réforme de la législation luxembourgeoise en matière du droit d'accès est inévitable, afin de rendre celle-ci conforme aux exigences de la jurisprudence européenne.

Les orateurs retracent les arguments et explications fournis par la Commission nationale pour la protection des données (ci-après « *CNPD* »), avec laquelle une réunion a eu lieu le 10 mai 2023. Il ressort des explications fournies par la CNPD que plusieurs options sont dorénavant à disposition du législateur pour se conformer au droit de la protection des données, tel qu'interprété par la CJUE.

Ainsi, il serait imaginable d'imposer des restrictions au droit d'accès pendant une période de temps limitée, ou mettre en place un mécanisme qui permettrait uniquement la communication restrictive et différée au bénéficiaire effectif des consultations effectuées par un journaliste dans ce registre.

L'expert gouvernemental précise que l'option présentée aux Députés vise à mettre en place un droit d'accès différé et indirect. Quant au contrôle indirect, il s'est inspiré de la loi du 1er août 2018[2] relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à

[1] Arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) du 22 novembre 2022, affaires C-37/20 et C-601/20

[2] Loi du 1er 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 et portant modification
1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Ainsi, une personne inscrite dans le RBE peut s'adresser à la CNPD et exercer son droit d'accès. Le mécanisme proposé vise à ces personnes de prendre connaissance de la catégorie de personnes ayant consulté le registre. Ainsi, une collaboration étroite entre le RBE et la CNPD serait mise en place. Une journalisation des données devra être assurée, conformément aux conclusions retenues par l'arrêt précité de la CJUE.

M. le Président du Conseil de presse tient à remercier la commission parlementaire de l'invitation et rappelle l'importance de cette problématique posée par les récents arrêts de la CJUE.

Quant au texte de loi proposé, qui est actuellement en cours de discussion au sein de la commission parlementaire et qui a été soumis pour avis au Conseil de presse, il convient de prime abord de critiquer la terminologie utilisée. Le fait que le texte se réfère à la « presse nationale », risque d'induire en erreur, alors que cette notion est inconnue dans la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias. Il y a lieu de remplacer ce terme par « journaliste professionnel », qui constitue une notion consacrée par la loi.

Le Conseil de presse salue le fait que ledit arrêt a reconnu le rôle de la presse dans la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Une problématique soulevée précédemment, et à laquelle il n'y a aucune solution claire jusqu'à présent, constitue la question de savoir si des journalistes étrangers pourront également accéder au RBE. Ces derniers ne sont souvent pas membres du Conseil de presse luxembourgeois et au niveau international, il n'existe aucun organisme qui regroupe ces derniers et pourrait établir des cartes de presse reconnues à l'étranger. Il y a lieu de signaler qu'aucun élément dans le texte de la loi en projet ne vise ces derniers. Ainsi, il s'agit d'un point qui reste en suspens à l'heure actuelle.

2° de la loi modifiée du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;

3° de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation - de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ; - de l'Accord relatif à l'application provisoire entre certains États membres de l'Union européenne de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;

4° de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;

5° de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;

6° de la loi modifiée du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle ;

7° de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;

8° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ;

9° de la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ;

10° de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ;

11° de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ;

12° de la loi du 23 juillet 2016 portant mise en place d'un statut spécifique pour certaines données à caractère personnel traitées par le Service de renseignement de l'État ;

13° de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière ;

14° de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et

15° de la loi du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la Police. (Mémorial A689 du 16 août 2018).

Quant à la communication des données de consultations dans le RBE, il s'agit d'un problème délicat alors qu'une telle communication à la personne figurant dans ce registre risque de mettre en péril le travail des journalistes.

Le Conseil de presse doit insister sur l'importance que ce droit d'accès doit pouvoir se faire de manière sans que les entités ou personnes visées par des enquêtes journalistiques en soient informées au cours de celles-ci. Il n'y a en effet pas seulement le risque que les personnes visées essaient de cacher des éléments liés à l'investigation, mais en plus le risque survient que les personnes visées essayeraient de mettre un terme à ces investigations en lançant des poursuites judiciaires sans fondement réel et ayant pour objectif de menacer le journaliste ou de rendre l'exercice de son travail plus difficile. Ces plaintes sont désignées en anglais par l'acronyme « SLAPP » (*Strategic Lawsuit Against Public Participation*). A noter que dans l'Union européenne, l'intégrité physique des journalistes est menacée comme le démontre le cas d'une journaliste assassinée à Malte en 2017. Ainsi, lorsque des journalistes mènent une investigation sur une personne déterminée et portant sur des faits qui sont susceptibles d'être qualifiés comme constituant une infraction pénale, ils courent le risque de faire l'objet d'intimidations et représailles.

Aux yeux du Conseil de presse, prévoir simplement un délai à l'expiration duquel le bénéficiaire effectif sera informé de l'investigation en cours et de l'identité du journaliste ayant effectué une recherche dans le RBE sur celui-ci ne peut en aucun cas être mis en place. A cela s'ajoute qu'un tel délai est extrêmement difficile à définir, étant donné que des investigations journalistiques peuvent s'étendre sur une période de plusieurs années comme les affaires liées à la criminalité économique et financière sont d'une grande complexité technique.

Quant à la mise en place d'un mécanisme de contrôle par une autorité indépendante, il convient de signaler une piste de réflexion qui semble, ***a priori***, plus adaptée pour résoudre cette problématique des contrôles d'accès au RBE.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) donne à considérer que le principe même d'un contrôle de la légitimité de l'accès au RBE par une autorité indépendante est déjà consacré par la loi. Dans le cadre du projet de loi sous rubrique, il conviendrait d'adapter ce mécanisme de contrôle pour tenir compte des spécificités liées au droit d'accès et de la liberté de la presse.

M. le Vice-Président du Conseil de presse plaide en faveur d'une solution permettant de garantir l'anonymat du journaliste, à l'instar de ce qui a été applicable préalablement à l'arrêt « Luxembourg Business Registres ». L'orateur estime que le risque d'une consultation abusive du RBE par un journaliste est minime, alors que l'anonymat constitue la meilleure protection pour la sécurité dudit journaliste. A noter qu'à l'heure actuelle un total de 36 journalistes ont un tel accès au RBE, qui présentent les garanties professionnelles inhérentes pour exercer cette profession.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) rappelle les contraintes et obligations esquissées par la CNPD qui précise que le droit d'accès ne peut être retenu de manière indéfinie.

Mme Stéphanie Empain (déi gréng) est d'avis que la question même de prévoir au sein de la future loi un délai endéans lequel un bénéficiaire effectif inscrit dans le RBE puisse exercer son droit d'accès et prendre connaissance de certaines informations sur cette consultation portant sur celui-ci doit être dissociée de celle portant sur l'opportunité de conférer à la CNPD le rôle de contrôleur *a posteriori* de la légitimité des accès conférés et recherches effectuées par un journaliste, au cas où une personne inscrite dans le RBE s'adresse à cette autorité pour exercer son droit d'accès.

En outre, l'oratrice prend acte des arguments plaidant contre un tel délai. Ce point est compréhensible d'un point de vue journalistique. Cependant, il convient également de prendre en compte les avis juridiques qui seront soumis à la Chambre des Députés et qui portent sur la licéité d'une telle mesure au vu des principes applicables au droit de la protection des données.

M. le Secrétaire général du Conseil de presse soulève la question de savoir quelles définitions et critères s'appliquent à une consultation irrégulière du RBE. L'orateur signale que, selon ses connaissances, la CNPD n'a jusqu'à présent pas présenté des informations détaillées à ce point. L'absence d'informations précises en la matière constitue une source d'insécurité juridique pour les journalistes qui sont susceptibles d'effectuer des recherches dans ce registre.

En l'absence de critères précis, il incombera à la jurisprudence de déterminer au fil des années ces critères. Or, cela ne constitue pas non plus une solution enviable pour les journalistes professionnels.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) signale que même en l'absence de critères fixés par la jurisprudence, on pourrait songer à des cas de figure qui sont qualifier de consultation irrégulière du RBE. L'oratrice esquisse le cas de figure d'une consultation dudit registre sans que celle-ci soit liée à une investigation journalistique, mais qui serait à qualifier de recherche effectuée à des fins privées.

M. Laurent Mosar (CSV) rappelle que la réforme actuellement discutée vise à mettre en balance le droit de la protection des données et la liberté de presse. Quant au droit d'accès, ce droit a été consacré par la jurisprudence et le Règlement général sur la protection des données (ci-après « RGPD »). Une suppression de ce droit d'accès n'est possible selon l'orateur. Quant à l'exercice de ce droit d'accès, il convient de relever que des restrictions et des dérogations peuvent être mises en place. Or, celles-ci doivent être énumérées de façon précise par le législateur et elles doivent être conformes au principe de proportionnalité. En outre, il y a lieu de rappeler qu'un recours juridictionnel est ouvert à la personne qui s'estime lésée par celle-ci. Ce droit de former un recours devant les juridictions ne peut être remis en cause par le législateur.

L'orateur est d'avis qu'il s'agit d'un exercice d'équilibrage délicat, alors qu'il y a lieu d'éviter que la réforme de l'accès au RBE, qui fait l'objet de l'instruction parlementaire, donnera lieu à une condamnation de l'Etat luxembourgeois par les juridictions pour violation des droits et libertés fondamentaux consacrés par les traités internationaux.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) ne peut se montrer que partiellement d'accord avec les déclarations de M. Laurent Mosar. L'oratrice indique qu'il serait également préjudiciable pour le Luxembourg, s'il se faisait condamner par les juridictions suite à l'entrée en vigueur d'une réforme législative qui violerait la liberté de la presse, et ce, en raison de restrictions abusives mises en place pour l'exercice du travail des journalistes.

Aux yeux de l'oratrice, la solution la mieux adaptée pour trouver un juste équilibre dans ce dossier épineux, constitue celle de conférer à la CNPD des pouvoirs de contrôle additionnels pour effectuer une vérification *a posteriori* de la légitimité des consultations effectuées dans ledit registre, au cas où un bénéficiaire effectif exercerait son droit d'accès.

M. Gilles Roth (CSV) adopte un raisonnement par analogie et donne à considérer qu'en matière du traitement des données à caractère personnel en matière pénale, un droit d'accès peut être exercé par une personne visée par une enquête pénale en cours. Ainsi, la réglementation y applicable pourrait servir de source d'inspiration pour le législateur, étant

donné qu'uniquement des informations restrictives sont communiquées au suspect faisant l'objet d'une enquête, si ce dernier exerce son droit d'accès.

L'orateur précise que ce cas de figure se distingue du droit d'accès effectué par un citoyen, qui souhaite prendre connaissance des consultations de ses données dans le Registre national des personnes physiques (ci-après « RNPP »). Ainsi, à l'heure actuelle si une personne exerce ce droit d'accès, le nom de l'institution ayant consulté ses données lui est communiqué, mais non pas le nom et prénom de l'agent employé par cette instruction qui a effectué la consultation desdites données.

L'expert gouvernemental renvoie à ce sujet à la loi régissant le fonctionnement du RNPP[3]. L'orateur précise que de nombreuses administrations étatiques ont un accès à ce registre particulier pour effectuer les missions de service public qui leur sont confiées. Au cas où une personne exerce son droit de prendre connaissance des consultations de données faites par des administrations publiques, seul le nom de l'administration lui est communiqué. Cependant, sur demande de la personne concernée, le responsable du traitement s'adresse au CTIE qui communique alors à celui-ci le nom et prénom de l'agent ayant effectué cette consultation. Les informations relatives au *login* de l'agent sont conservées pour une durée déterminée par la loi, et, à l'expiration de ce délai légal, ces informations sont détruites. Il incombe alors au responsable du traitement de l'administration concernée de demander en interne à cet agent si ce dernier a eu une raison valable pour consulter les données dans le RNPP. La finalité de la consultation est alors communiquée au demandeur à l'origine de cette demande. Si ce dernier estime que la réponse obtenue est insatisfaisante, il peut bien évidemment introduire une réclamation auprès de la CNPD.

M. Léon Gloden (CSV) s'interroge sur les modalités du droit d'accès à exercer par un bénéficiaire effectif.

L'expert gouvernemental explique qu'au regard du RGPD le droit d'accès est un droit absolu. L'arrêt précité de la CJUE rappelle cependant que ce droit d'accès ne saurait dégénérer en un abus de droit. En effet, en cas de demandes manifestement abusives, l'autorité de contrôle peut refuser de donner suite à une telle demande émanant d'un demandeur.

M. le Président et M. le Secrétaire général du Conseil de presse s'interrogent sur les conséquences de la consultation irrégulière du RBE. Les orateurs estiment qu'il s'agit, en dépit des explications fournies par Mme la Ministre de la Justice, d'un concept aux contours flous.

De plus, il se pose la question de savoir comment la CNPD puisse avoir les compétences pour vérifier la légitimité d'une consultation effectuée dans ce registre par un journaliste.

M. le Vice-Président du Conseil de presse précise que, lors des travaux parlementaires ayant abouti à la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, la

[3] Loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de

1) l'article 104 du Code civil;
2) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;
3) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
4) la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et abrogeant
5) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale et
6) l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire.

Mémorial A n° 107 du 25 juin 2013

CNPD a déjà soulevé un certain nombre de critiques quant à l'accès anonyme en consultation au RBE. Or, à l'époque le législateur a décidé de ne pas suivre la CNPD sur ce point. Ainsi, rien n'empêche le législateur de maintenir un tel système, malgré les critiques soulevées y relatives.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) prend acte de ces observations et donne à considérer que la jurisprudence a adopté une approche nettement différente de celle retenue par le législateur de l'époque.

Quant à la définition des cas de figure susceptibles de constituer une consultation irrégulière, il convient de définir les règles y relatives de manière plus précise dans la future législation.

M. le Vice-Président du Conseil de presse estime qu'il serait judicieux si le législateur attribuerait un rôle à part au Conseil de presse, au cas où un différend entre la CNPD et un journaliste surgirait suite à l'exercice d'un droit d'accès effectué par un bénéficiaire effectif.

M. Marc Goergen (Piraten) rappelle que la finalité du RBE a été de créer plus de transparence sur l'identité des bénéficiaires effectifs de personnes morales. L'orateur est d'avis que les solutions esquissées par Mme la Ministre de la Justice constituent une régression dans ce domaine et placent les journalistes dans une situation délicate, alors qu'ils sont susceptibles de s'exposer à des sanctions suite à une consultation dudit registre.

Quant à l'idée de conférer une mission de contrôle *a posteriori* à la CNPD, portant sur la légitimité d'une consultation effectuée, l'orateur exprime ses craintes que ce mécanisme aura pour conséquence que les cabinets d'avocats et fiduciaires exerceront ce droit d'accès au nom et pour le compte de leurs clients, inscrits dans ce registre et que la CNPD sera submergée de demandes en ce sens.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) prend position sur les remarques de M. Marc Goergen. L'oratrice indique qu'elle cherche activement une solution qui garantit le respect de la liberté de la presse. Or, il est un fait que l'arrêt précité de la CJUE ne permet pas de maintenir le système retenu par le législateur en 2019, prévoyant une consultation anonyme des données contenues dans le RBE. Cet arrêt énonce clairement que le droit de la protection des données s'applique à tout le monde, y compris aux bénéficiaires effectifs inscrits dans le RBE qui peuvent exercer leur droit d'accès.

Selon l'oratrice, la finalité principale du RBE, à savoir la lutte contre le blanchiment des capitaux, n'est aucunement remise en cause par le mécanisme esquissé par le ministère de la Justice.

*

2. 8051 Projet de loi portant :
1° modification du Code de procédure pénale;
2° modification de la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 13 juin 2023, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever les oppositions formelles. Il recommande toutefois une adaptation de certains articles contenus dans le projet de loi amendé.

Présentation et examen d'une série d'amendements

Amendement n° 1 – article 1er, point 7°, du projet de loi (article 133 du Code de procédure pénale)

L'article 1er, point 7°, du projet de loi, est amendé comme suit :

« 7° L'article 133, paragraphe 5, est complété par un alinéa 2 nouveau libellé comme suit :

« Il peut également être formé par une déclaration d'appel qui est à faire parvenir au guichet du greffe du tribunal dont relèvent le juge d'instruction et la chambre du conseil, par courrier électronique **accompagné d'un document numérisé de l'acte d'appel contenant une signature de l'appelant, son avocat ou tout autre fondé de pouvoir spécial et d'une copie de la carte d'identité de l'appelant.** L'appel interjeté par voie électronique le jour d'expiration du délai de recours peut parvenir au greffe jusqu'à minuit de ce jour. Le guichet du greffe accuse sans délai **indu** réception de la déclaration d'appel par courrier électronique. Les adresses électroniques du greffe par le biais desquelles appel peut valablement être interjeté par courrier électronique sont publiées par les autorités judiciaires sur leur site internet. » »

Commentaire

Il est tenu compte des observations formulées dans l'avis conjoint des justices de paix de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de Diekirch, en ce qu'il n'y a pas les garanties nécessaires pour une authentification de l'auteur de l'appel.

Le Conseil d'Etat a émis dans son avis du 28 février 2023 une **opposition formelle** pour insécurité juridique à l'encontre de cet article, en ce qu'il y a un élément d'incertitude pour le justiciable, étant donné que les technologies modernes rendent possible une communication d'un recours en dehors des heures de bureau du greffe. La Commission reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Enfin, il est tenu compte des observations du Conseil d'Etat dans son avis du 28 février 2023, en ce que l'accusé de réception fait par le greffier peut se faire pendant les heures de bureau.

Amendement n° 2 – article 1er, point 8°, du projet de loi (article 203 du Code de procédure pénale)

L'article 1er, point 8°, du projet de loi est amendé comme suit :

1° Au point 8°, lettre b), de l'article 1er du projet de loi proposant la modification de l'article 203, alinéa 5 nouveau, les phrases « Le courrier électronique est accompagné d'un document numérisé de l'acte d'appel contenant une signature de l'appelant, son avocat ou tout autre fondé de pouvoir spécial et d'une copie de la carte d'identité de l'appelant. L'appel interjeté par voie électronique le jour d'expiration du délai de recours peut parvenir au greffe jusqu'à minuit de ce jour. » sont ajoutées après la deuxième phrase, après les termes « à l'article 204. ».

2° Au point 8°, lettre b), de l'article 1er du projet de loi proposant la modification de l'article 203, alinéa 5 nouveau, est ajouté le terme « indu » à la cinquième phrase, après les termes « sans délai ».

Commentaire

Il est tenu compte des observations de l'avis conjoint des justices de paix de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de Diekirch, en ce qu'il n'y avait pas les garanties nécessaires pour garantir l'authenticité de l'auteur de l'appel.

Le Conseil d'Etat a émis dans son avis du 28 février 2023 une **opposition formelle** pour insécurité juridique à l'encontre de cet article, en ce qu'il y a un élément d'incertitude pour le justiciable, étant donné que les technologies modernes rendent possible une communication d'un recours en dehors des heures de bureau du greffe.

De plus, il est tenu compte des observations du Conseil d'Etat dans son avis du 28 février 2023, en ce que l'accusé de réception fait par le greffier peut se faire pendant les heures de bureau.

Amendement n° 3 – article 1er, point 8°, du projet de loi (article 203 du Code de procédure pénale)

L'article 1er, point 8°, du projet de loi est amendé comme suit :

Au point 8° de l'article 1er du projet de loi proposant la modification de l'article 203 du Code de procédure pénale, le point c) dans la version initiale du projet de loi est supprimé dans son intégralité.

Commentaire

Avec l'ajout de la phrase « Le courrier électronique est accompagné d'un document numérisé de l'acte d'appel contenant une signature de l'appelant, son avocat ou tout autre fondé de pouvoir spécial et d'une copie de la carte d'identité de l'appelant. » par l'amendement n° 2, la lettre c) qui prévoit l'insertion d'un alinéa 6 nouveau libellé comme suit : « Le courrier électronique par lequel appel est interjeté doit émaner de l'appelant, de son avocat ou de tout autre fondé de pouvoir spécial. Dans ce dernier cas, le pouvoir est annexé au courrier électronique. », serait répétitive.

Amendement n° 4 – article 1er, point 8°, du projet de loi (article 203 du Code de procédure pénale)

L'article 1er, point 8°, du projet de loi est amendé comme suit :

Au point 8°, lettre d) dans la version initiale de l'article 1er du projet de loi qui propose la modification de l'article 203, devenue la lettre c), le terme « autres » est ajouté à l'alinéa 7 nouveau, à la deuxième phrase, entre les termes « les » et « parties ».

Commentaire

Cet amendement a pour but de combler un oubli dans le projet de loi initial. Le terme « autres » est repris dans le texte coordonné du projet de loi initial.

Amendement n° 5 – article 1er, point 9°, du projet de loi (article 553 du Code de procédure pénale)

L'article 1er du projet de loi, point 9°, est amendé comme suit :

« 9° A l'article 553, paragraphe 1er ~~alinéa 1er,~~ les mots **~~« en plusieurs points du territoire du Grand-Duché de Luxembourg qui sont reliés entre eux » sont supprimés~~** « **en plusieurs points du territoire du Grand-Duché de Luxembourg qui sont reliés entre eux ou entre le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et celui d'un Etat membre de l'Union européenne dans le cadre de l'exécution d'une décision d'enquête européenne » sont ajoutés après les mots « qui sont reliés entre eux ».** »

Commentaire

Le Conseil d'Etat a émis dans son avis du 28 février 2023 une **opposition formelle** pour contradiction avec les obligations internationales du Luxembourg à l'encontre de ce point, en ce qui la possibilité de recourir à une audition par des moyens de télécommunication audiovisuelle d'une personne se trouvant à l'étranger sans la moindre référence aux obligations découlant des textes régissant l'entraide internationale en matière pénale, serait contraire au droit international.

Amendement n° 6 – article 1er, point 10° nouveau, du projet de loi (article 557-1 du Code de procédure pénale)

À l'article 1er du projet de loi est inséré un point 10° nouveau, libellé comme suit :

« 10° À la suite de l'article 577 est inséré un article 577-1 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 577-1. Les dispositions des articles 554 à 557 du Code de procédure pénale ne s'appliquent pas si la personne ne se trouve pas sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. ». »

Commentaire

Il est tenu compte des observations du Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg dans son avis du 9 septembre 2022, en ce qu'il serait impossible dans l'hypothèse d'une personne se trouvant à l'étranger, d'appliquer l'article 554 du Code de procédure pénale qui prévoit la désignation d'un officier ou agent de police judiciaire présent aux côtés de la personne à auditionner et chargé de vérifier son identité.

Les dispositions de l'article 34 et de l'article 35 de la loi du 1er août 2018 s'appliquent.

Amendement n° 7 – article 1er, point 11°, du projet de loi (article 698 du Code de procédure pénale)

L'article 1er, point 11°, du projet de loi est amendé comme suit :

Au point 11° de l'article 1er du projet de loi proposant la modification de l'article 698, paragraphe 1er, alinéa 2 nouveau du Code de procédure pénale, après la première phrase, les phrases « Le courrier électronique est accompagné d'un document numérisé de l'acte d'appel contenant une signature de l'appelant, son avocat ou tout autre fondé de pouvoir spécial et d'une copie de la carte d'identité de l'appelant. L'appel interjeté par voie électronique le jour

d'expiration du délai de recours peut parvenir au greffe jusqu'à minuit de ce jour. » sont ajoutées.

Commentaire

Il est tenu compte des observations de l'avis conjoint des justices de paix de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de Diekirch, en ce qu'il n'y a pas les garanties nécessaires pour garantir l'authenticité de l'auteur de l'appel.

Le Conseil d'Etat a émis dans son avis du 28 février 2023 une **opposition formelle** pour insécurité juridique à l'encontre de cet article, en ce qu'il y a un élément d'incertitude pour le justiciable, étant donné que les technologies modernes rendent possible une communication d'un recours en dehors des heures de bureau du greffe.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

3. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 29 mars, des 19, 26 avril et du 3 mai 2023

Les projets de procès-verbal sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

4. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

38

Session ordinaire 2022-2023

CL/LW P.V. J 38

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 21 juin 2023

Réunion mixte – (présence physique et par visioconférence)

Ordre du jour :

1. **Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 7 juin 2023**

2. **8033** **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie**

   - Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. **8056** **Projet de loi portant modification :**
   1° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;
   2° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat
   - Rapporteur : Monsieur Charles Margue

   - Présentation et adoption d'un projet de rapport

4. **7691** **Projet de loi portant modification**
   1° du Code de procédure pénale;
   2° du Nouveau Code de procédure civile;
   3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes;
   4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;
   5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs;
   6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante;
   7° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;
   8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice;
   9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant;

10° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales;
11° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'une série d'amendements

5. 7863B Projet de loi portant suppression du rang de conseiller honoraire et modification de :
1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
3° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;
4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

- Désignation d'un rapporteur
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

6. 7959 Projet de loi portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

- Désignation d'un rapporteur
- Examen des articles
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

7. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'une série d'amendements

8. 8051 Projet de loi portant modification :
1° du Code de procédure pénale;
2° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

9. Divers

*

Présents : M. François Benoy, Mme Stéphanie Empain, Mme Carole Hartmann, M. Charles Margue,

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Présents par visioconférence : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Gilles Baum remplaçant M. Pim Knaff, M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Cécile Hemmen, Mme Josée Lorsché, Mme Elisabeth Margue remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Mandy Da Mota, Mme Christine Goy, M. Tom Hansen, M. Yves Huberty, M. Luc Reding, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyes, Mme Barbara Ujlaki, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déi gréng)

Excusés : M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 7 juin 2023

Le projet de procès-verbal recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

2. 8033 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie

Présentation et adoption d'un projet de rapport

Mme la Rapportrice présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ce projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

Vote

Les membres des groupes parlementaires DP, LSAP et déi gréng votent en faveur du présent projet de rapport. Les membres du groupe politique CSV votent contre celui-ci. Le membre de la sensibilité politique Piraten s'abstient.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière, il est proposé de recourir au modèle 1.

*

3. 8056 Projet de loi portant modification :
1° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;
2° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ce projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière, il est proposé de recourir au modèle de base.

*

4. 7691 Projet de loi portant modification
1° du Code de procédure pénale;
2° du Nouveau Code de procédure civile;
3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes;
4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;
5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs;
6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante;
7° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;
8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice;
9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption

et définition des obligations leur incombant;
10° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales;
11° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Amendement n°1 – article 1er du projet de loi (article 8-1 du Code de procédure pénale)

L'article 1er du projet de loi est amendé comme suit :

1° A l'article 1er du projet de loi proposant la modification de l'article 8-1 du Code de procédure pénale, est ajouté un nouveau point 1° aux termes suivants :

« 1° A l'article 8-1 du Code de procédure pénale, alinéa 2, les termes « sous contrôle du procureur général d'Etat » sont supprimés. »

2° A l'article 1er du projet de loi proposant la modification de l'article 8-1 du Code de procédure pénale, ancien point 1° devenu point 2°, les termes « sont insérés » sont ajoutés après le terme « restaurative », le terme « entre » est remplacé par le terme « après » et les termes « et les mots « sous contrôle du procureur général d'Etat »» sont supprimés.

Commentaire

Il est tenu compte des observations du Parquet général dans son avis complémentaire du 14 octobre 2022, en ce qu'il n'y a plus de motif particulier qui justifie que le facilitateur en justice restaurative soit placé sous le contrôle du procureur général d'Etat. En effet, dans la version initiale de cette proposition, cette formulation signifiait que l'agrément n'était délivré que sur avis du procureur général d'Etat, or, dorénavant, cette demande d'avis sera remplacée par une vérification d'honorabilité ayant une base légale plus explicite.

Amendement n°2 – article 1er, ancien point 2°, du projet de loi (article 8-1 du Code de procédure pénale)

L'article 1er, ancien point 2° devenu point 3°, du projet de loi est amendé comme suit :

A l'article 1er, point 2° devenu point 3° qui propose la modification de l'article 8-1 du Code de procédure pénale, paragraphe 2*bis,* la première phrase est complétée par le bout de phrase suivant «, sous condition que les antécédents judiciaires du requérant ne soient pas incompatibles avec l'exercice des fonctions et missions des facilitateurs en justice restaurative. », inséré après le terme « Justice » et la deuxième phrase est supprimée

Commentaire

Il est tenu compte des observations formulées dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 26 mai 2023, en ce que la phrase « Le ministre de la Justice peut prendre connaissance des inscriptions au bulletin N°2 du casier judiciaire du requérant » est superfétatoire. En effet, il suffit d'appliquer l'article 8, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire et de compléter l'article 1er, point 7°, du règlement grand-ducal modifié du 23 juillet 2016 fixant la liste des administrations et personnes morales de

droit public pouvant demander un bulletin N°2 ou N°3 du casier judiciaire avec l'accord écrit ou électronique de la personne concernée.

Quant à l'observation du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 26 mai 2023, dans lequel il renvoie à son premier avis du 26 octobre 2021, en ce qui concerne l'absence de précisions des conditions de formation et du mode d'indemnisation du facilitateur en justice restaurative, ces précisions seront prévues dans un autre avant-projet de loi qui est en cours d'élaboration.

Amendement n°3 – article 2, point 1°, du projet de loi (article 1007-6 du Nouveau Code de procédure civile)

L'article 2, point 1°, du projet de loi est amendé comme suit :

1° A l'article 2, point 1°, lettre a), du projet de loi proposant la modification de l'article 1007-6, paragraphe 2 du Nouveau Code de procédure civile, à la première phrase, les termes « des procès-verbaux et rapports de police » sont remplacés par les termes « de tout acte de procédure ».

2° A l'article 2, point 1°, lettre a), du projet de loi proposant la modification de l'article 1007-6, paragraphe 2 du Nouveau Code de procédure civile, la deuxième phrase est supprimée.

3° A l'article 2, point 1°, lettre b), du projet de loi proposant la modification de l'article 1007-6 du Nouveau Code de procédure civile, en ajoutant un nouveau paragraphe 2*bis* à l'alinéa 1er, à la première phrase, le terme « pénaux » est ajouté après le terme « faits ».

4° A l'article 2, point 1°, lettre b), du projet de loi proposant la modification de l'article 1007-6 du Nouveau Code de procédure civile, en ajoutant un nouveau paragraphe 2*bis*, l'alinéa 2 est supprimé.

Commentaire

Il est tenu compte des observations du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 26 mai 2023 qui renvoient aux observations du procureur général d'Etat dans son avis complémentaire du 14 octobre 2022 en ce que d'autres administrations que la police dressent des procès-verbaux et des rapports.

De plus, il est tenu compte des observations du Parquet général dans son avis complémentaire du 14 octobre 2022, en ce qu'il n'y a pas lieu de limiter la parole du Ministère public et qu'il doit lui être permis de faire état dans ses conclusions de telles informations de nature pénale, pour lesquelles il estime qu'elles peuvent avoir une incidence sur la décision du juge.

En outre, dans son avis complémentaire du 20 octobre 2022, le Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg explique que pour l'amendement n°4 qui propose la modification de l'article 1036 du Nouveau Code de procédure civile, il pourrait être utile pour le Ministère public d'avoir recours à des faits non pénaux qui peuvent avoir une incidence sur la décision en matière d'adoption. Ce recours à des faits non pénaux peut également être utile pour les décisions prises par le juge aux affaires familiales.

A cette fin, le mot « pénaux » est ajouté à cette disposition.

Amendement n°4 – article 2, point 2°, du projet de loi (article 1036 du Nouveau Code de procédure civile)

L'article 2, point 2°, du projet de loi est amendé comme suit :

1° A l'article 2, point 2°, du projet de loi, proposant la modification de l'article 1036, paragraphe 1*bis* du Nouveau Code de procédure civile, à la première phrase, les termes « des procès-verbaux et rapports de police » sont remplacés par les termes « de tout acte de procédure ».

2° A l'article 2, point 2°, du projet de loi proposant la modification de l'article 1036 du Nouveau Code de procédure civile, en ajoutant un nouveau paragraphe 1*bis*, la deuxième phrase est supprimée.

3° A l'article 2, point 2°, du projet de loi proposant la modification de l'article 1036 du Nouveau Code de procédure civile, en ajoutant un nouveau paragraphe 1*ter*, l'alinéa 2 est supprimé.

4° A l'article 2, point 2°, du projet de loi proposant la modification de l'article 1036 du Nouveau Code de procédure civile, en ajoutant un nouveau paragraphe 1*ter*, à l'alinéa 1er, à la première phrase, le terme « pénaux » est ajouté après le terme « faits ».

Commentaire

Cet amendement a pour objectif d'aligner ce paragraphe sur les autres dispositions de ce projet de loi.

De plus, il est tenu compte des observations du Parquet général dans son avis complémentaire du 14 octobre 2022, en ce qu'il n'y a pas lieu de limiter la parole du Ministère public et qu'il doit lui être permis de faire état dans ses conclusions de telles informations de nature pénale, pour lesquelles il estime qu'elles peuvent avoir une incidence sur la décision du juge.

En outre, il est tenu compte des observations du Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, dans son avis complémentaire du 20 octobre 2022, en ce qu'il pourrait être utile d'avoir recours à des faits non pénaux qui peuvent avoir une incidence sur la décision en matière d'adoption. A cette fin, le mot « pénaux » est ajouté à cette disposition.

Amendement n°5 – article 2, point 3°, du projet de loi (article 1251-3 du Nouveau Code de procédure civile)

L'article 2, point 3°, du projet de loi est supprimé.

Commentaire

La médiation sera traitée dans un autre projet de loi.

Amendement n°6 – article 3 du projet de loi (article 1er de la loi modifiée du 7 juillet portant, en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes)

L'article 3 du projet de loi est amendé comme suit :

A l'article 3 du projet de loi proposant la modification de l'article 1er, paragraphe 2, de la loi modifiée du 7 juillet portant, en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes, la première phrase est remplacée par la phrase suivante :

« (2) La désignation d'experts, de traducteurs et des interprètes assermentés est faite par le ministre de la Justice, sous condition que les antécédents judiciaires du requérant ne soient pas incompatibles avec l'exercice des fonctions et missions d'experts, de traducteurs et des interprètes assermentés. »

Commentaire

Il est tenu compte des observations formulées dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 26 mai 2023, en ce que la phrase « Le ministre de la Justice peut prendre connaissance des inscriptions au bulletin N°2 du casier judiciaire du requérant » devient superfétatoire. En effet, il suffit d'appliquer l'article 8, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire.

Amendement n°7 – article 4 du projet de loi (article 16 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat)

L'article 4 du projet de loi est amendé comme suit :

A l'article 4 du projet de loi, article 16, alinéa 2, point 3°, les termes « des procès-verbaux de police » sont remplacés par les termes « de tout acte de procédure ».

Commentaire

Il est tenu compte des observations du Conseil de l'Etat dans son avis complémentaire du 26 mai 2023 qui renvoient aux observations du procureur général d'Etat dans son avis complémentaire du 14 octobre 2022 en ce que d'autres administrations que la police dressent des procès-verbaux et des rapports.

Amendement n°8 – article 5 du projet de loi (loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs)

L'article 5 du projet de loi est amendé comme suit :

A l'article 5, alinéa 1er, du projet de loi est ajouté un nouveau point 1° aux termes suivants :

« 1° A l'article 7, alinéa 3, première phrase, après les termes « Conseil d'Etat », le bout de phrase « après rapport du ministre de la justice concernant l'enquête d'honorabilité effectuée en application de l'article 11 » ».

Commentaire

Dans son avis complémentaire du 26 mai 2023, le Conseil d'Etat n'a pas levé l'opposition formelle qu'il avait émise dans son avis du 26 octobre 2021. Le texte proposé n'était pas assez précis quant aux compétences dévolues au ministre de la Justice en matière d'autorisation.

L'autorisation est accordée par décision du Conseil de Gouvernement, qui est prise après deux enquêtes : une enquête en considération d'un cahier des charges du Ministère des Finances et une enquête de l'honorabilité de la personne. Le Conseil de Gouvernement reçoit le rapport et prend une décision.

Amendement n°9 - article 8 du projet de loi (article 5 de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice)

L'article 8 du projet de loi est amendé comme suit :

A l'article 8, point 2°, du projet de loi, article 5, alinéa 2, point 3°, les termes « des procès-verbaux de police » sont remplacés par les termes « de tout acte de procédure ».

Commentaire

Il est tenu compte des observations du Conseil de l'Etat dans son avis complémentaire du 26 mai 2023 qui renvoient aux observations du procureur général d'Etat dans son avis complémentaire du 14 octobre 2022 en ce que d'autres administrations que la police dressent des procès-verbaux et des rapports.

Amendement n°10 - article 9 (article 3 de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant)

L'article 9 du projet de loi est amendé comme suit :

A l'article 9 du projet de loi, article 3, paragraphe 2, à la deuxième phrase, les termes « des procès-verbaux et rapports de police » sont remplacés par les termes « de tout acte de procédure ».

Commentaire

Il est tenu compte des observations du Conseil de l'Etat dans son avis complémentaire du 26 mai 2023 qui renvoient aux observations du procureur général d'Etat dans son avis complémentaire du 14 octobre 2022 en ce que d'autres administrations que la police dressent des procès-verbaux et des rapports.

Amendement n°11 – article 10 du projet de loi (article 2 de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales)

L'article 10 du projet de loi est supprimé.

Commentaire

La médiation pénale sera traitée dans un autre avant-projet de loi en cours d'élaboration.

Amendement n°12 – article 11 initial du projet de loi

A la numérotation de l'article 11 initial du projet de loi, le chiffre « 11 » est remplacé par le chiffre « 10 ».

Commentaire

Cette renumérotation s'impose au vu de la suppression d'un article du projet de loi.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

*

5. 7863B Projet de loi portant suppression du rang de conseiller honoraire et modification de :
1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
3° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;
4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme Rapporteur de la loi en projet.

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 13 juin 2023, Conseil d'État examine l'amendement parlementaire qui lui est soumis et qui crée le projet de loi sous rubrique. La Haute corporation dresse le constat que cet amendement « *[…] consiste en fait dans un nouveau projet de loi issu d'une scission du projet de loi n° 7863 en deux projets de loi distincts, le projet de loi n° 7863A étant devenu, entre-temps, la loi du 23 décembre 2022 sur les référendaires de justice* ».

Quant à l'article 1er du projet de loi issu de la scission, il marque son accord avec le libellé proposé et constate que « *[…] dorénavant, il n'y aura plus qu'un rang unique, à savoir celui déterminé par la première nomination d'un magistrat. Il note encore les explications fournies par les auteurs de l'amendement, qui précisent que cette liste est vouée à disparaître au moment du départ du dernier des magistrats nommés avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice. En effet, depuis l'entrée en vigueur de cette dernière loi, une liste de rang unique est mise en place, regroupant tant les magistrats des juridictions ordinaires que ceux des juridictions administratives* ».

Le Conseil d'Etat estime que cette modification législative aura un effet positif et il « *retient que cette modification introduit une simplification bienvenue, qui évitera à l'avenir des discussions quant au rang attribué à certains magistrats* ».

Quant à la formulation dudit article, le Conseil d'Etat préconise une adaptation de celui-ci au niveau de la terminologie employée.

Quant aux articles 4 à 6 du projet de loi sous rubrique, le Conseil d'Etat prend acte de la volonté du législateur de renforcer l'attractivité de certaines carrières dans le secteur public. Le Conseil d'Etat conclut qu'il s'agit d'un choix politique du législateur et qu'il « *[…] n'entend pas entrer dans la discussion sur l'effectivité d'un recrutement à des postes dont l'attractivité serait essentiellement assurée par des avantages financiers. Il note toutefois que les avances en traitement consenties à certains magistrats risquent, notamment par l'effet cumulé des primes accordées par d'autres dispositions légales, d'accorder à ceux-ci des traitements supérieurs à ceux de magistrats classés dans une fonction d'un rang plus élevé, ce qui remet en cause la pyramide des traitements au sein de cette institution et pourrait être source, à l'avenir, de problèmes de recrutement au niveau de ces derniers postes, une avance en grade signifiant alors en pratique une perte de revenus* ».

*

6. 7959 Projet de loi portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme Rapporteur de la loi en projet.

Examen des articles

L'assistance judiciaire au Luxembourg est essentielle pour garantir l'accès à la justice des plus vulnérables. Cependant, le système actuel nécessite une réforme afin d'améliorer son efficacité et de l'adapter aux besoins actuels.

Actuellement, le système fonctionne selon le principe du « tout ou rien », ce qui peut entraîner des inégalités. L'utilisation du revenu d'inclusion sociale (REVIS) comme unique critère pour déterminer l'éligibilité à l'assistance judiciaire pose problème, car même un léger dépassement de ce seuil exclut complètement une personne du bénéfice de l'assistance. Cela peut dissuader les justiciables d'agir en justice, car les coûts des honoraires d'avocat ne sont pas toujours proportionnels à leur capacité financière. Malgré la possibilité pour le bâtonnier d'accorder l'assistance judiciaire dans des situations exceptionnelles, cela ne suffit pas à réduire les inégalités.

Il est donc proposé de mettre en place une assistance judiciaire partielle, avec des paliers de revenus déterminant la part des honoraires prise en charge par l'État.

Les dispositions légales relatives à l'assistance judiciaire sont actuellement regroupées dans un seul article de la loi sur la profession d'avocat, ce qui rend le texte difficile à lire et à comprendre. Il est proposé d'intégrer ces dispositions dans une loi spéciale distincte pour assurer une meilleure structuration et une plus grande clarté.

Éléments clés de la réforme :

a) Introduction de l'assistance judiciaire partielle: il est proposé d'étendre l'assistance judiciaire aux personnes disposant de ressources légèrement supérieures au REVIS, en fixant des paliers de revenus pour déterminer la part prise en charge par l'État. Les honoraires d'avocat seront facturés en fonction d'une convention d'honoraires

négociée entre le client et l'avocat, ainsi que du tarif en vigueur pour l'assistance judiciaire.

b) Assistance judiciaire des mineurs: il est proposé de renoncer au recouvrement des frais auprès des parents des mineurs bénéficiant de l'assistance judiciaire, compte tenu des difficultés potentielles et des implications sur la relation familiale.

c) Champ d'application: le champ d'application de l'assistance judiciaire reste globalement le même, mais il est proposé d'inclure la prise en charge des frais de médiation et d'élargir l'accès à l'assistance judiciaire dans les procédures de règlement collectif des dettes, sous réserve de l'appréciation du bâtonnier.

d) Limitation du changement d'avocat: sauf circonstances exceptionnelles, le client ne pourra demander qu'une seule fois le changement d'avocat, laissant au bâtonnier la liberté de décider des autres demandes de changement.

e) Adaptation de la procédure de clôture: la procédure de clôture d'un dossier d'assistance judiciaire sera revue pour permettre au bénéficiaire et à son avocat de vérifier les prestations retenues avant la transmission au ministère de la Justice, afin de réduire les recours administratifs ultérieurs.

f) Définition des prestations facturables: des précisions seront apportées par un règlement grand-ducal concernant les prestations admissibles et exclues dans le cadre de l'assistance judiciaire.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 1er juin 2023, le Conseil d'Etat constate que « *[…] L'objectif de la loi en projet n'est pas de faire table rase en matière d'assistance judiciaire, mais de reprendre la base existante, en procédant à des adaptations ponctuelles en élargissant le cercle des bénéficiaires potentiels de l'assistance judiciaire par l'introduction d'une assistance partielle pour les personnes à revenus modestes, mais se situant légèrement au-dessus du plafond de revenu correspondant au revenu d'inclusion sociale, ci-après « REVIS ». Ainsi, un certain nombre de dispositions du projet de loi sous examen sont des reprises textuelles partielles de ladite disposition, restructurées de manière plus lisible en articles distincts.*

Le Conseil d'État conçoit l'utilité voire la nécessité de réformer et compléter les règles de l'assistance judiciaire dans le but d'assurer à chaque citoyen un accès à la justice. Il rappelle que l'accès à l'assistance judiciaire, ou à l'aide juridictionnelle, constitue souvent une condition à la mise en œuvre du droit à un procès équitable tel qu'il est prévu à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il importe de garantir un accès effectif à la justice à ceux qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour faire face aux frais d'une action en justice.

Le Conseil d'État prend acte du choix politique effectué par les auteurs du projet de loi sous avis de ne pas relever le plafond de revenu pour pouvoir bénéficier de l'assistance judiciaire intégrale, mais de compléter le régime actuel en introduisant une assistance judiciaire partielle pour les catégories de revenus immédiatement supérieures au REVIS. ».

Dans son avis complémentaire du 7 juillet 2023, le Conseil d'Etat examine les amendements parlementaires qui lui ont été soumis. Il estime que les amendements n°29 et n°30, portant sur les articles 45 et 46 du projet de loi amendé, ne permettent pas d'écarter le risque d'inconstitutionnalité de la future loi.

Afin de remédier à ce risque d'inconstitutionnalité, le Conseil d'Etat esquisse une piste de réflexion lui permettant de lever ses oppositions formelles : « *[…] Une possibilité pour mettre le Conseil d'État en mesure de lever son opposition formelle serait de prévoir que tout recours relatif à la matière de l'assistance judiciaire soit porté devant les juridictions administratives. Si cette option était retenue, il serait indiqué de prévoir, pour les recours formés par les justiciables en tout cas, une procédure simplifiée dérogeant à l'article 1er, alinéa 1er, de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, disposition qui prévoit que le recours doit être « formé par requête signée d'un avocat inscrit à la liste I des tableaux dressés par les conseils des Ordres des avocats ». Dans un souci de cohérence, il convient d'attribuer la compétence pour connaître des recours des avocats contre les décisions de taxation également aux juridictions administratives. Les taxations des dossiers d'assistance judiciaire partielle pouvant être contestées à la fois par l'avocat et par son client, il n'est en effet pas indiqué de prévoir deux procédures différentes* ».

Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

Amendement n°1

L'article 2 est amendé comme suit :

« **Art. 2.** (1) Les personnes physiques, dont les ressources sont insuffisantes, ont droit à une assistance judiciaire pour la défense de leurs intérêts au Grand-Duché de Luxembourg. Cette assistance est totale ou partielle.

Aux fins de la présente loi, on entend par :

1° « assistance judiciaire » : l'assistance judiciaire totale et l'assistance judiciaire partielle ;
2° « assistance judiciaire totale » : la prise en charge par l'Etat de l'indemnisation de l'avocat désigné par le bâtonnier ainsi que du remboursement des frais exposés ;
3° « assistance judiciaire partielle » la prise en charge par l'Etat du remboursement des frais exposés ainsi que de l'indemnisation de l'avocat désigné par le bâtonnier, le tout à concurrence de cinquante pourcent ou bien à concurrence de vingt-cinq pourcent.

(2) Les personnes visées ~~à l'alinéa précédent~~ au paragraphe 1er peuvent bénéficier de l'assistance judiciaire à condition qu'il s'agisse:

1° de ressortissants luxembourgeois, ou ;
2° de ressortissants étrangers autorisés à s'établir au pays, ou ;
3° de ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, ou ;
4° de ressortissants étrangers assimilés aux ressortissants luxembourgeois en matière d'assistance judiciaire par l'effet d'un traité international, ou ;
5° de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vue du recouvrement des rémunérations dues en application de l'article L. 572-7 du Code du travail.

(3) Ont également droit à l'assistance judiciaire, pour toute procédure en matière civile et commerciale dans les affaires transfrontalières visées par la directive 2003/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires, les ressortissants étrangers qui ont leur domicile ou leur résidence dans un autre Etat membre de l'Union européenne, à l'exception du Danemark.

(4) A également droit à l'assistance judiciaire, en matière civile ou commerciale, toute personne visée ~~à l'alinéa~~ au paragraphe 1er qui a son domicile ou sa résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg, aux fins d'obtention de conseils juridiques d'un avocat au Grand-Duché de Luxembourg, y compris la préparation du dossier d'une demande d'aide judiciaire destinée à être présentée dans un autre Etat membre de l'Union européenne, jusqu'à ce que la demande d'aide judiciaire y ait été reçue, conformément aux dispositions de la ~~D~~directive 2003/8/CE précitée du Conseil du 27 janvier 2003.

(5) Ont également droit à l'assistance judiciaire, sans condition de résidence et quelle que soit leur nationalité, les personnes visées à l'article 3-6, paragraphe 1er, du Code de procédure pénale, les personnes visées à l'article 18-1, paragraphe 3, de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition et les personnes visées aux articles 7-1, paragraphe 3, et 27-1, de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne et dont les ressources sont insuffisantes.

(6) Les personnes ayant droit à l'assistance d'un avocat mais dont le droit n'est pas exercé en application de l'article 3-6, paragraphes 6 et 8, du Code de procédure pénale, de l'article 18-1, paragraphes 3, alinéas 3 et 4, de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition et de l'article 7-1, paragraphe 3, alinéas 3 et 4, de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne, peuvent obtenir l'assistance judiciaire à partir du moment où la dérogation cesse d'exister ou à partir de la révocation de la renonciation.

(7) Ont également droit à l'assistance judiciaire, sans condition de résidence et quelle que soit leur nationalité, les personnes ayant la qualité de victime suivant les dispositions de l'article 4-1 du Code de procédure pénale dans le cadre d'une procédure pénale se déroulant au Grand-Duché de Luxembourg qui entendent se constituer partie civile suivant les dispositions du Code de procédure pénale et dont les ressources sont insuffisantes.

~~(8) Le bâtonnier peut accorder le droit à l'assistance judiciaire aux personnes bénéficiant d'une procédure de règlement collectif des dettes telle que visée à l'article 1er de la loi du 8 janvier 2013 sur le surendettement.~~ »

Commentaire :

Conformément aux recommandations du Conseil d'Etat, il est proposé de définir les concepts « *assistance judiciaire* », « *assistance judiciaire totale* » et « *assistance judiciaire partielle* » au paragraphe 1er. Le concept « *assistance judiciaire* » est un concept générique qui renvoie collectivement aux deux différents types d'assistance judiciaire en tant que concepts spécifiques (l'assistance judiciaire totale et partielle), de sorte que l'emploi du concept « assistance judiciaire » dans la suite du texte de la loi signifie que ses auteurs entendent viser tant l'assistance judiciaire totale que l'assistance judiciaire partielle.

Au paragraphe 8, il est proposé de supprimer cette disposition pour la déplacer à l'article 9 nouveau (article 6 initial) tel que suggéré par le Conseil d'Etat.

Amendement n°2

L'article 5 est amendé comme suit :

« **Art. 5.** L'insuffisance des ressources des personnes physiques demandant à bénéficier de l'assistance judiciaire **totale** s'apprécie par rapport au revenu brut intégral et à la fortune du requérant ainsi que des personnes qui vivent avec lui en communauté domestique, suivant

les dispositions des articles 9 et 10 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale et dans la limite des montants fixés à son ~~l'~~article 5 de la loi précitée.~~, sans préjudice des dispositions particulières régissant l'assistance judiciaire partielle~~. Toutefois, les ressources des personnes vivant en communauté domestique avec le requérant ne sont pas prises en considération, si la procédure oppose entre eux les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer, ou s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêts rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources.

Sont également considérées comme personnes dont les ressources sont insuffisantes les personnes qui, sans bénéficier du revenu d'inclusion sociale, se trouvent toutefois dans une situation de revenus et de fortune telle que, si elles remplissaient les autres conditions prévues par la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, elles auraient droit à l'attribution du revenu d'inclusion sociale.

Les personnes physiques dont les ressources déterminées conformément à l'alinéa ~~qui précède~~ 1er dépassent les limites des montants fixés à l'article 5 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale **et qui ne peuvent pas bénéficier de l'assistance judiciaire totale peuvent bénéficier, conformément ~~peuvent,~~à l'article 6, ~~sous certaines conditions, bénéficier~~** de l'octroi d'une assistance judiciaire partielle.~~ **Dans ce cas, l'Etat prend en charge un pourcentage fixe, déterminé par règlement grand-ducal, de l'indemnité de l'avocat et des frais exposés visés par les articles 22 et suivants.**~~ »

Commentaire :

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat et de préciser à l'alinéa 1er qu'il s'agit bien de l'assistance judiciaire totale.

Il est proposé de reprendre, en tant que nouvel alinéa 2, l'ancien paragraphe 2 de l'article 1er du projet de règlement grand-ducal (avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) qui vise les personnes qui disposent de ressources insuffisantes et qui, bien qu'elles y auraient droit alors qu'elles remplissent les conditions d'octroi, ne bénéficient pas du revenu d'insertion sociale. Les membres de la Commission précisent encore que les anciens paragraphes 1er et 3 de l'article 1er précité ne seront pas repris dans le cadre des amendements du présent projet de loi pour figurer dans la future loi, alors qu'il s'agirait d'un double emploi avec l'alinéa 1er.

A l'alinéa 3 nouveau (alinéa 2 initial), il est proposé de supprimer la dernière phrase alors qu'elle est devenue superflue eu égard à l'insertion de la définition de l'assistance judiciaire partielle à l'article 2 ainsi que de la reprise des dispositions pertinentes, initialement insérées dans le projet de règlement grand-ducal, dans le présent projet de loi.

Les termes « *sous certaines conditions* » ont été supprimés suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat ; en effet, les membres de la Commission souhaitaient faire une référence au barème dorénavant incorporé à l'article 6 du présent projet de loi pour souligner qu'un demandeur ne peut bénéficier de l'assistance judiciaire partielle qu'à « *condition* » que ses revenus se situent, en fonction de sa situation de ménage, dans les limites prévues par les deux paliers. Comme cela ressort cependant, de l'avis des auteurs, de façon claire du texte tel qu'il est proposé de l'amender, il est proposé de ne plus faire référence à des « conditions », mais de se limiter à se référer à l'article 7.

Il est encore précisé que les personnes éligibles sont celles « *qui ne peuvent pas bénéficier de l'assistance judiciaire totale* » conformément aux observations du Conseil d'Etat par

rapport à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal qui n'est cependant, malgré sa suppression, pas repris dans le présent projet de loi alors que les membres de la Commission estiment qu'une telle reprise serait superfétatoire.

Amendement n°3

Il est inséré un article 6 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 6. (1) La part contributive que l'Etat prend en charge vis-à-vis de l'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle équivaut à soit cinquante pourcent, soit vingt-cinq pourcent du montant total des prestations facturées conformément à l'article 33 et figurant dans le décompte final de l'avocat tel qu'il a été arrêté par le ministre de la Justice.**

(2) Afin de déterminer le pourcentage applicable au demandeur de l'assistance judiciaire partielle en fonction de ses ressources financières, le bâtonnier se réfère aux valeurs comprises dans les tableaux reproduits au paragraphe 4 selon la composition du ménage duquel fait partie le demandeur de l'assistance judiciaire, tout en tenant compte, pour vérifier le dépassement des seuils respectifs, des articles 9 et 10 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

(3) Dans les tableaux reproduits au paragraphe 4, les lettres « a », « b », « c », « d » et « e » correspondent aux valeurs forfaitaires suivantes:

a) La lettre « a » correspond à un montant forfaitaire de base par adulte s'élevant à quatre-vingt-quinze euros et cinquante cents ;

b) La lettre « b » correspond à un montant forfaitaire de base s'élevant à vingt-neuf euros et soixante-cinq cents pour chaque enfant pour lequel un membre de la communauté domestique bénéficie des allocations familiales ;

c) La lettre « c » correspond à un montant forfaitaire de base tel que défini à la lettre « b » majoré d'un montant de huit euros et soixante-seize cents pour chaque enfant vivant dans une communauté domestique composée d'un seul membre adulte et qui bénéficie des allocations familiales pour cet enfant ;

d) La lettre « d » correspond à un montant couvrant les frais communs du ménage s'élevant à quatre-vingt-quinze euros et cinquante cents par communauté domestique ;

e) La lettre « e » correspond à un montant couvrant les frais communs du ménage majoré d'un montant de quatorze euros et trente-trois cents au cas où un ou plusieurs enfants font partie de la communauté domestique pour lesquels un membre adulte bénéficie des allocations familiales.

Les montants visés aux lettres « a » à « e » correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et sont adaptés suivant les modalités applicables aux traitements et pensions des fonctionnaires de l'État.

(4) La part contributive de l'Etat visée au paragraphe 1er est déterminée selon les tableaux suivants, dans lesquels le signe « + » désigne une addition, le signe « x » désigne une multiplication, le signe « > » signifie « supérieur à » et le signe « ≤ » signifie « inférieur ou égal à » :

Composition	Part contributive de l'Etat à hauteur de 50%

du ménage	
1 adulte	De > a+d € à ≤ (a+d) x 1.15 €
1 adulte 1 enfant	De > a + c + e € à ≤ (a+c+e) x 1.15€
1 adulte 2 enfants	De > a + (2 x c) + e € à ≤ [a + (2xc) + e] x 1.15€
1 adulte 3 enfants	De > a + (3 x c) + e € à ≤ [a + (3 x c) + e] x 1.15€
1 adulte 4 enfants	De > a + (4 x c) + e € à ≤ [a + (4 x c) + e] x 1.15€
1 adulte 5 enfants	De > a + (5 x c) + e € à ≤ [a + (5 x c) + e] x 1.15€
1 adulte 6 enfants	De > a + (6 x c) + e € à ≤ [a + (6 x c) + e] x 1.15€
2 adultes	De > (2xa + d) € à ≤ [(2xa)+d] x 1.15€
2 adultes 1 enfant	De > (2xa) + b + e € à ≤ [(2xa) + b + e] x 1.15€
2 adultes 2 enfants	De > (2xa) + (2xb) + e € à ≤ [(2xa) + (2xb) + e] x 1.15€
2 adultes 3 enfants	De > (2xa) + (3xb) + e € à ≤ [(2xa) + (3xb) + e] x 1.15€
2 adultes 4 enfants	De > (2xa) + (4xb) + e € à ≤ [(2xa) + (4xb) + e] x 1.15€
2 adultes 5 enfants	De > (2xa) + (5xb) + e € à ≤ [(2xa) + 5xb + e] x 1.15€
2 adultes 6 enfants	De > (2xa) + (6xb) + e € à ≤ [(2xa) + (6xb) + e] x 1.15€
3 adultes	De > 3xa +d € à ≤ [(3xa) +d] x 1.15€
3 adultes 1 enfant	De > 3xa + b + e € à ≤ [(3xa) + b + e] x 1.15€
3 adultes 2 enfants	De > (3xa) + (2xb) + e € à ≤ [(3xa) + (2xb) + e] x 1.15€
3 adultes 3 enfants	De > (3xa) + (3xb) + e € à ≤ [(3xa) + (3xb) + e] x 1.15€
3 adultes 4 enfants	De > (3xa) + (4xb) + e € à ≤ [(3xa) + (4xb) + e] x 1.15€
3 adultes 5 enfants	De > (3xa) + (5xb) + e € à ≤ [(3xa) + (5xb) + e] x 1.15€
3 adultes 6 enfants	De > (3xa) + (6xb) + e € à ≤ [(3xa) + (6xb) + e] x 1.15€
4 adultes	De > 4xa + d € à ≤ [(4xa) + d)] x 1.15€
4 adultes 1 enfant	De > 4xa + b +e € à ≤ [(4xa) + b +e] x 1.15 €
4 adultes 2 enfants	De > (4xa) + (2xb) +e € à ≤ [(4xa) + (2xb) +e] x 1.15€
4 adultes 3 enfants	De > (4xa) + (3xb) +e € à ≤ [(4xa) + (3xb) +e] x 1.15€
4 adultes 4 enfants	De > (4xa) + (4xb) +e € à ≤ [(4xa) + (4xb) +e] x 1.15€
4 adultes 5 enfants	De > (4xa) + (5xb) +e € à ≤ [(4xa) + (5xb) +e] x 1.15€

4 adultes 6 enfants	De > (4xa) + (6xb) +e € à ≤ [(4xa) + (6xb) +e] x 1.15€
5 adultes	De > (5xa) + d € à ≤ [(5xa) + d] x 1.15€
5 adultes 1 enfant	De > (5xa) + b + e € à ≤ [(5xa) + b +e] x 1.15€
5 adultes 2 enfants	De > (5xa) + (2xb) + e € à ≤ [(5xa) + (2xb) +e] x 1.15€
5 adultes 3 enfants	De > (5xa) + (3xb) + e € à ≤ [(5xa) + (3xb) +e] x 1.15 €
5 adultes 4 enfants	De > (5xa) + (4xb) +e € à ≤ [(5xa) + (4xb) +e] x 1.15€
5 adultes 5 enfants	De > (5xa) + (5xb) +e € à ≤ [(5xa) + (5xb) +e] x 1.15€
5 adultes 6 enfants	De > (5xa) + (6xb) +e € à ≤ [(5xa) + (6xb) +e] x 1.15€
6 adultes	De > (6xa) +d € à ≤ [(6xa) + d] x 1.15€
6 adultes 1 enfant	De > (6xa) + b +e € à ≤ [(6xa) + b +e] x 1.15€
6 adultes 2 enfants	De > (6xa) + (2xb) +e € à ≤ [(6xa) + (2xb) +e] x 1.15 €
6 adultes 3 enfants	De > (6xa) + (3xb) +e € à ≤ [(6xa) + (3xb) +e] x 1.15€
6 adultes 4 enfants	De > (6xa) + (4xb) +e € à ≤ [(6xa) + (4xb) +e] x 1.15€
6 adultes 5 enfants	De > (6xa) + (5xb) +e € à ≤ [(6xa) + (5xb) +e] x 1.15€
6 adultes 6 enfants	De > (6xa) + (6xb) +e € à ≤ [(6xa) + (6xb) +e] x 1.15€

Composition du ménage	Part contributive de l'Etat à hauteur de 25%
1 adulte	De > (a+d) x 1.15 € à ≤ (a+d) x 1.30 €
1 adulte 1 enfant	De > (a+c+e) x 1.15€ à ≤ (a+c+e) x 1.30€
1 adulte 2 enfants	De > [a + (2xc) + e] x 1.15€ à ≤ [a + (2xc) + e] x 1.30€
1 adulte 3 enfants	De > [a + (3 x c) + e] x 1.15€ à ≤ [a + (3 x c) + e] x 1.30€
1 adulte 4 enfants	De > [a + (4 x c) + e] x 1.15€ à ≤ [a + (4 x c) + e] x 1.30€
1 adulte 5 enfants	De > [a + (5 x c) + e] x 1.15€ à ≤ [a + (5 x c) + e] x 1.30€
1 adulte 6 enfants	De > [a + (6 x c) + e] x 1.15€ à ≤ [a + (6 x c) + e] x 1.30€
2 adultes	De > [(2xa)+d] x 1.15€ à ≤ [(2xa)+d] x 1.30€
2 adultes 1 enfant	De > [(2xa) + b + e] x 1.15€ à ≤ [(2xa) + b + e] x 1.30€
2 adultes 2 enfants	De > [(2xa) + (2xb) + e] x 1.15€ à ≤ [(2xa) + (2xb) + e] x 1.30€
2 adultes 3	De > [(2xa) + (3xb) + e] x 1.15€ à ≤ [(2xa) + (3xb) + e] x 1.30€

enfants	
2 adultes 4 enfants	**De > [(2xa) + (4xb) + e] x 1.15€ à ≤ [(2xa) + (4xb) + e] x 1.30€**
2 adultes 5 enfants	**De > [(2xa) + 5xb + e] x 1.15€ à ≤ [(2xa) + 5xb + e] x 1.30€**
2 adultes 6 enfants	**De > [(2xa) + (6xb) + e] x 1.15€ à ≤ [(2xa) + (6xb) + e] x 1.30€**
3 adultes	**De > [(3xa) +d] x 1.15€ à ≤ [(3xa) +d] x 1.30€**
3 adultes 1 enfant	**De > [(3xa) + b + e] x 1.15€ à ≤ [(3xa) + b + e] x 1.30€**
3 adultes 2 enfants	**De > [(3xa) + (2xb) + e] x 1.15€ à ≤ [(3xa) + (2xb) + e] x 1.30€**
3 adultes 3 enfants	**De > [(3xa) + (3xb) + e] x 1.15€ à ≤ [(3xa) + (3xb) + e] x 1.30€**
3 adultes 4 enfants	**De > [(3xa) + (4xb) + e] x 1.15€ à ≤ [(3xa) + (4xb) + e] x 1.30€**
3 adultes 5 enfants	**De > [(3xa) + (5xb) + e] x 1.15€ à ≤ [(3xa) + (5xb) + e] x 1.30€**
3 adultes 6 enfants	**De > [(3xa) + (6xb) + e] x 1.15€ à ≤ [(3xa) + (6xb) + e] x 1.30€**
4 adultes	**De > [(4xa) + d)] x 1.15€ à ≤ [(4xa) + d)] x 1.30€**
4 adultes 1 enfant	**De > [(4xa) + b +e] x 1.15 € à ≤ [(4xa) + b +e] x 1.30 €**
4 adultes 2 enfants	**De > [(4xa) + (2xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(4xa) + (2xb) +e] x 1.30€**
4 adultes 3 enfants	**De > [(4xa) + (3xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(4xa) + (3xb) +e] x 1.30€**
4 adultes 4 enfants	**De > [(4xa) + (4xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(4xa) + (4xb) +e] x 1.30€**
4 adultes 5 enfants	**De > [(4xa) + (5xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(4xa) + (5xb) +e] x 1.30€**
4 adultes 6 enfants	**De > [(4xa) + (6xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(4xa) + (6xb) +e] x 1.30€**
5 adultes	**De > [(5xa) + d] x 1.15€ à ≤ [(5xa) + d] x 1.30€**
5 adultes 1 enfant	**De > [(5xa) + b +e] x 1.15€ à ≤ [(5xa) + b +e] x 1.30€**
5 adultes 2 enfants	**De > [(5xa) + (2xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(5xa) + (2xb) +e] x 1.30€**
5 adultes 3 enfants	**De > [(5xa) + (3xb) +e] x 1.15 € à ≤ [(5xa) + (3xb) +e] x 1.30 €**
5 adultes 4 enfants	**De > [(5xa) + (4xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(5xa) + (4xb) +e] x 1.30€**
5 adultes 5 enfants	**De > [(5xa) + (5xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(5xa) + (5xb) +e] x 1.30€**
5 adultes 6 enfants	**De > [(5xa) + (6xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(5xa) + (6xb) +e] x 1.30€**
6 adultes	**De > [(6xa) + d] x 1.15€ à ≤ [(6xa) + d] x 1.30€**
6 adultes 1 enfant	**De > [(6xa) + b +e] x 1.15€ à ≤ [(6xa) + b +e] x 1.30€**
6 adultes 2	**De > [(6xa) + (2xb) +e] x 1.15 € à ≤ [(6xa) + (2xb) +e] x 1.30 €**

enfants	
6 adultes 3 enfants	**De > [(6xa) + (3xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(6xa) + (3xb) +e] x 1.30€**
6 adultes 4 enfants	**De > [(6xa) + (4xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(6xa) + (4xb) +e] x 1.30€**
6 adultes 5 enfants	**De > [(6xa) + (5xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(6xa) + (5xb) +e] x 1.30€**
6 adultes 6 enfants	**De > [(6xa) + (6xb) +e] x 1.15€ à ≤ [(6xa) + (6xb) +e] x 1.30€**

Les tarifs visés par l'article 33 sont applicables à la part contributive de l'Etat visée par le présent article. »

Commentaire :

Conformément aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé de mentionner les pourcentages applicables concernant la contribution étatique directement à l'alinéa 1er, alors qu'auparavant les montants de ces pourcentages ne figuraient que dans le tableau.

Afin d'éviter une potentielle inconstitutionnalité, cette disposition (qui figurait en tant qu'article 3 dans le projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023), a été incorporée intégralement dans le présent projet de loi.

Le commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition (les renvois d'articles ont été adaptés dans la citation qui suit à la nouvelle numérotation du présent projet de loi afin de faciliter la lecture) :

« *Cet article précise que le montant exact de la part contributive de l'Etat est déterminé sur base d'un pourcentage du total des prestations de l'avocat finalement retenues dans le décompte final tel qu'il a été arrêté par le ministre de la justice.*
Plus précisément, la part contributive de l'Etat est déterminée en appliquant un pourcentage (50% ou 25% selon le palier qui sera retenu à l'avance en faveur du bénéficiaire de l'assistance judiciaire compte tenu de ses ressources financières) au nombre total des heures facturées tel qu'il sera arrêté par le ministre de la Justice.

Le pourcentage correspondant à la part contributive de l'Etat se voit appliquer le tarif horaire de l'assistance judiciaire prévu à l'article 33 alors que le pourcentage correspondant à la partie qui sera à charge du bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle sera facturable au tarif convenu dans la convention d'honoraires conclue entre l'avocat et son client (v. article 4).

Les valeurs des différents seuils repris dans les tableaux afférents ont été déterminées par l'addition de pourcentages (15% respectivement 30%) appliqués sur le seuil respectivement applicable, selon la composition du ménage, pour le bénéfice de l'assistance judiciaire totale.
Les différents seuils sont déterminés avec des montants forfaitaires qui sont directement inspirés des valeurs reprises à l'article 5 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale qui, dans ses lettres a) à e) prévoit des montants forfaitaires de base respectivement pour les ménages sans enfants, les ménages (monoparentaux ou non) avec enfants, ainsi que chaque adulte et chaque enfant.

Il est également proposé, dans la même logique que celle reprise dans la loi de 2018 précitée, d'indiquer dans le texte de cet article que les différents montants correspondent au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 et qu'ils sont adaptés selon les modalités applicables aux pensions et traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Les seuils s'expriment à chaque fois, selon la composition du ménage, par un seuil de départ (le montant qui résulte du calcul de la formule située après le mot « De ») et un seuil plafond (le montant qui résulte du calcul de la formule située après le mot « à).

Pour le palier de 50%, le seuil de départ est le montant du REVIS selon la composition du ménage augmenté de 1 centime[1] et le plafond se situe au montant du REVIS précité augmenté de 15% de ce montant. En ce qui concerne le palier de 25%, le seuil de départ se situe au montant du REVIS (selon la composition du ménage) augmenté de 15% et en plus de 1 centime (afin de dépasser le seuil plafond du palier de 50%) et le plafond se situe au montant du REVIS (selon la composition du ménage) augmenté de 30%.

Afin d'illustrer l'impact que les paliers auront, en pratique, pour les bénéficiaires de l'assistance judiciaire partielle, le cas suivant peut servir d'exemple :

Exemple

Le décompte final d'un avocat (liste I) tel qu'il est arrêté par le ministre de la Justice retient des prestations correspondant à 12 heures et 40 minutes (accomplies par un avocat à la Cour).

Le tarif horaire convenu dans la convention d'honoraires entre le bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle et son avocat est de 150 euros par heure.

Si le bénéficiaire de l'assistance judiciaire bénéficie d'une part contributive de l'Etat à hauteur de 50% :

6 heures et 20 minutes seront facturées au tarif de l'assistance judiciaire = 608 €
6 heures et 20 minutes seront facturées au tarif de la convention d'honoraires = 950 €

Dans la même hypothèse, si le bénéficiaire de l'assistance judiciaire bénéficie d'une part contributive de l'Etat à hauteur de 25% :

3 heures et 10 minutes seront facturées au tarif de l'assistance judiciaire = 304 €
9 heures et 30 minutes seront facturées au tarif de la convention d'honoraires = 1.425 €

Dans les deux cas, sans bénéficier de l'assistance judiciaire partielle, le client payerait (au moins) 1.900 euros pour la totalité des prestations.

Par l'intermédiaire des tableaux précités, cet article 3 permet à déterminer les fourchettes de revenus (selon la composition du ménage) correspondant aux paliers de 50% respectivement 25% avec lesquels fonctionne l'assistance judiciaire partielle.

Il est pour le reste renvoyé aux articles 9 et 10 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale pour ce qui concerne le calcul des ressources et la vérification du dépassement ou non des différents seuils. »

Suite à la modification récente de la loi modifiée du 28 juillet 2018 sur le revenu d'insertion sociale par la loi du 23 décembre 2022 dont l'article 1er prévoit une augmentation des valeurs visées à l'article 5 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 précitée, il est proposé de reprendre ces nouvelles valeurs dans le cadre du présent projet de loi en adaptant en conséquence les lettres « a » à « e » au paragraphe 3.

[1] La citation du commentaire d'articles varie, sur ce point, de celui reproduit au projet de règlement grand-ducal, alors qu'il est apparu qu'il est plus correct et précis d'écrire « centime » qu'« euro ».

Finalement, il est également proposé de suivre le Conseil d'Etat dans la mesure où il recommande un renvoi vers l'article 33 (anciennement article 13 du projet de règlement grand-ducal) à la fin du présent article afin de clarifier que les prestations visées sont les vacations horaires facturées conformément aux tarifs prévus par la loi et conformément au montant arrêté par le ministre de la Justice.

Au niveau légistique, il est proposé de reprendre les suggestions du Conseil d'Etat.

Amendement n°4

Il est inséré un article 7 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 7. L'assistance judiciaire partielle laisse à son bénéficiaire la charge d'un honoraire complémentaire. La conclusion d'une convention entre l'avocat désigné et le bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle est obligatoire. Cette convention doit impérativement être conclue par écrit en utilisant le modèle mis à disposition par l'Ordre des avocats duquel est membre l'avocat chargé de l'assistance judiciaire et ceci sous peine de nullité. La convention détermine le taux horaire des honoraires de l'avocat à charge du bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle ainsi que les modalités de paiement. La convention précise également le taux horaire des honoraires d'avocat qui sera applicable en cas de retrait de l'assistance judiciaire conformément à l'article 42.**

Cet honoraire est fixé par l'avocat en tenant compte des différents éléments du dossier, tels l'importance et le degré de difficulté de l'affaire, le travail à fournir par lui-même ou par d'autres avocats de son étude, sa notoriété et son expérience professionnelle et la situation de fortune du mandant.

La convention rappelle la proportion de la part contributive de l'Etat et précise, le cas échéant, le montant de la provision qui a pu être versée à l'avocat par le bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle avant son admission à cette dernière. Elle indique les voies de recours ouvertes en cas de contestation d'honoraires. Elle est communiquée selon les modalités prévues à l'article 26 au bâtonnier qui prend connaissance de son contenu. »

Commentaire :

Afin d'éviter l'inconstitutionnalité de cette disposition (qui se trouvait initialement à l'article 4 du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) qui concerne une matière réservée à la loi, il est proposé de l'incorporer dans le présent projet de loi.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition (les renvois d'articles ont été adaptés à la nouvelle numérotation du présent projet de loi afin de faciliter la lecture) :

« *Cet article consacre le principe de la contribution qui reste à charge du bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle. En effet, l'intervention de l'Etat dans le cadre de l'assistance judiciaire partielle n'est, comme le laisse entendre sa dénomination, que partielle de sorte qu'une partie des honoraires de l'avocat devra être réglée directement par le client.*

Le taux horaire applicable à cette partie doit être fixé dans une convention d'honoraires et tenir compte de la situation financière du client, malgré le fait qu'il dispose de revenus supérieurs au seuil qui lui aurait donné droit au bénéfice de l'assistance judicaire entièrement

gratuite. En tout état de cause, il doit être évité que le taux horaire appliqué à la partie à charge du client soit tellement élevé qu'il dénature l'objectif de l'assistance judiciaire.
A l'alinéa 2, il est renvoyé, pour ce qui concerne les critères à retenir dans le cadre de la fixation du taux horaire dans la convention d'honoraires, aux dispositions déontologiques applicables tel que l'article 2.4.5 du règlement intérieur de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg.

En effet, il est évident que les avocats qui travaillent dans le cadre d'une assistance judiciaire appliquent des taux horaires moins élevés.

Afin de garantir le respect de ce principe, il est proposé de prévoir que l'avocat et son client doivent conclure une convention d'honoraires qui sera à communiquer pour prise de connaissance au bâtonnier. Il convient de préciser que dans le cadre de cette prise de connaissance il n'appartient pas au bâtonnier de se prononcer sur le montant du taux horaire convenu entre le client et son avocat. La rédaction de cette convention et les négociations en amont ne peuvent pas être facturées au client.

La convention d'honoraires devra être établie sur base d'un formulaire modèle qui sera mis à disposition des avocats par les barreaux dont ils sont membres. Elle indique notamment les voies de recours qui sont ouvertes au bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle pour l'hypothèse éventuelle d'une contestation des honoraires dans le futur. En imposant le recours à un formulaire modèle mis à disposition par les Barreaux, il est assuré que chaque client soit informé de la même manière de ses droits et obligations et surtout que les futures conventions d'honoraires soient uniformes au niveau de leur contenu. »

En réponse aux interrogations du Conseil d'Etat, la Commission souligne qu'il ne s'agit pas d'une limitation à la libre négociation des honoraires, alors que le taux horaire est fixé de commun accord par l'avocat et son client au moment de la conclusion de la convention d'honoraires. Cependant, l'avocat est tenu par la suite de respecter le taux horaire fixé dans la convention.

Finalement, conformément aux remarques du Conseil d'Etat relatives à l'article 26 initial du projet de loi tel qu'il avait été déposé, il est proposé de ne plus mentionner que la convention devient « *nulle de plein droit* » en cas de retrait de l'assistance judiciaire. Il est proposé de prévoir au niveau de l'alinéa 1er que la convention doit indiquer obligatoirement les conséquences susceptibles de résulter d'un retrait intégral respectivement partiel de l'assistance judiciaire. Ainsi, par exemple, le bénéficiaire de l'assistance judiciaire est en mesure de savoir dès le début qu'en cas de retrait intégral, les prestations accomplies par son avocat lui seront facturées à un tarif déterminé dans la convention. La transparence est ainsi renforcée et le client sait à quoi il doit s'attendre dans une telle hypothèse.

Amendement n°5

Il est inséré un article 8 nouveau, qui est libellé comme suit :

« **Art. 8. Les honoraires ainsi que les provisions versées à ce titre avant l'admission à l'assistance judiciaire partielle viennent en déduction de la contribution du bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle.** »

Commentaire :

Cette disposition reprend l'ancien article 5 du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023. Elle est incorporée dans le présent projet de loi alors

qu'il ne semble pas opportun de la maintenir de façon isolée parmi les dispositions qui figureront encore dans le projet de règlement grand-ducal.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article énonce que dans le cas où des acomptes ou provisions ont été payés par le client à l'avocat avant la décision accordant le bénéfice de l'assistance judiciaire partielle, ces montants seront déduits de la partie à charge du bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle.* »

A raison de l'insertion des articles 6, 7 et 8 nouveaux (amendements n°3, n°4 et n°5), les articles subséquents du projet de loi sont renumérotés.

Amendement n°6

L'article 9 nouveau (article 6 initial) est amendé comme suit :

« **Art. 9.~~6.~~** Le ~~droit à l'assistance judiciaire peut également être reconnu à des~~ **bâtonnier peut admettre au bénéfice de l'assistance judiciaire les** personnes qui en ~~seraient~~ sont exclues au regard de la détermination des ressources, si des raisons sérieuses dûment justifiées, tenant à la situation sociale, familiale ou matérielle du requérant justifient cette admission.

Peuvent également être considérées comme personnes dont les ressources sont insuffisantes les personnes domiciliées ou résidant dans un autre Etat membre de l'Union européenne qui établissent qu'ils ne peuvent faire face aux frais d'un litige en matière civile ou commerciale au Luxembourg en raison de la différence du coût de la vie entre l'Etat de leur domicile ou de leur résidence habituelle et le Grand-Duché de Luxembourg.

Le bâtonnier peut ~~accorder le droit à~~ admettre au bénéfice de l'assistance judiciaire ~~aux~~ les personnes bénéficiant d'une procédure de règlement collectif des dettes telle que visée à l'article 1er de la loi du 8 janvier 2013 sur le surendettement.

Commentaire :

La Commission adapte le libellé tel que suggéré par le Conseil d'Etat. Dorénavant, il est précisé que le bâtonnier admet une personne au bénéfice de l'assistance judiciaire. Au niveau légistique, il est proposé de reprendre au premier alinéa la suggestion du Conseil d'Etat consistant à privilégier l'emploi de l'indicatif présent au lieu du conditionnel. Le terme « seraient » est dès lors remplacé par le terme « sont ».

Il est par ailleurs proposé de compléter cet article par un deuxième alinéa qui reprend la deuxième partie de l'ancien paragraphe 4 de l'article 1er du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023 (la première partie du paragraphe 4 précité étant pour sa part déjà visée par l'alinéa 1er du présent article). Il s'agit d'une disposition qui énonce le principe de l'assistance judiciaire transfrontalière mise en place par la directive 2003/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires.

Il est finalement proposé de compléter cet article par un troisième alinéa qui reprend l'ancien paragraphe 8 de l'article 2 relatif aux personnes bénéficiant d'une procédure de règlement collectif des dettes, conformément à une suggestion du Conseil d'Etat en ce sens.

Amendement n°7

Il est inséré un article 10 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 10. Lorsque la situation financière du bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle évolue de sorte que sa situation de revenus et de fortune ne lui permet plus de bénéficier de la contribution étatique au pourcentage fixé conformément à l'article 6, mais qu'il peut bénéficier d'une contribution étatique à un pourcentage différent conformément à l'article 6 ou qu'il peut bénéficier d'une prise en charge totale selon les conditions de l'assistance judiciaire totale, le bâtonnier lui notifie une décision par courrier recommandé l'informant de ce changement et de la date à partir de laquelle les prestations de l'avocat chargé de l'assistance judiciaire sont concernées par ce changement.**

Lorsque la situation financière du bénéficiaire de l'assistance judiciaire totale évolue de sorte qu'il ne peut plus bénéficier de l'assistance judiciaire totale mais qu'il peut bénéficier d'une contribution étatique conformément à l'article 6 et selon les conditions et modalités de l'assistance judiciaire partielle, le bâtonnier lui notifie par lettre recommandée une décision en ce sens.

Les décisions visées par les alinéas qui précèdent peuvent faire l'objet d'un recours selon la procédure et les modalités prévues par l'article 44. »

Commentaire :

Le présent article reprend l'ancien article 21 qui figurait au projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023 et par rapport auquel le Conseil d'Etat a recommandé son insertion dans la loi sous peine de risquer une inconstitutionnalité du dispositif. Les renvois ont été adaptés selon la nouvelle numérotation du projet de loi.

Le commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition (le renvoi d'article a été adapté dans la citation qui suit à la nouvelle numérotation du présent projet de loi afin de faciliter la lecture) :

« *Cet article prévoit le cas dans lequel la situation du bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle ou totale évolue de sorte qu'il ne peut plus bénéficier du même régime de l'assistance judiciaire qui lui était applicable alors qu'il n'en remplit plus les conditions.*

On vise donc des hypothèses dans lesquelles l'évolution de la situation de revenus et de fortune est telle qu'elle n'exclut pas pour le bénéficiaire de l'assistance judiciaire de continuer à bénéficier d'une prise en charge, mais que les conditions de cette prise en charge sont modifiées.

Cette évolution peut avoir :

- *soit un effet favorable (lorsque le bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle peut bénéficier de l'assistance judiciaire totalement gratuite ou d'une contribution étatique à hauteur de 50% au lieu de 25% en raison d'une détérioration de sa situation financière)*

- *soit un effet défavorable (lorsque le bénéficiaire de l'assistance judiciaire totale ne peut plus que bénéficier d'une prise en charge partielle de ses frais et honoraires conformément aux conditions de l'assistance judiciaire partielle, respectivement s'il passe d'une contribution étatique à hauteur de 50% vers une contribution étatique à hauteur de 25%).*

Cet article comporte un renvoi vers l'article 27 qui prévoit les modalités et la procédure applicable lorsque le destinataire d'une telle décision souhaite exercer un recours à l'encontre de celle-ci. ».

Suite à l'insertion de l'article 10 nouveau, les articles subséquents du projet de loi sont renumérotés.

Amendement n°8

L'article 7 initial est supprimé.

Commentaire :

Suite à la reprise de la grande majorité des dispositions du projet de règlement grand-ducal dans le présent projet de loi afin d'éviter tout risque d'inconstitutionnalité, il est proposé de supprimer cette disposition qui n'a plus vraiment d'utilité.

Suite à la suppression de l'article 7 initial, les articles subséquents du projet de loi sont renumérotés.

Amendement n°9

Il est inséré un article 13 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 13. (1) Le ministre de la Justice est l'autorité compétente pour l'expédition, vers l'autorité réceptrice compétente d'un autre Etat membre de l'Union européenne, des demandes d'aide judiciaire, en matière civile ou commerciale, formulées par des personnes physiques qui ont leur domicile ou résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg. Si ces personnes demandent à bénéficier d'une assistance judiciaire au Grand-Duché de Luxembourg pour bénéficier de conseils précontentieux en préparation du dossier de la demande d'aide judiciaire destinées à l'étranger, le bâtonnier de l'Ordre des avocats compétent est saisi de cette demande et procède conformément aux dispositions de la présente loi.**

Les frais de la traduction des demandes d'aide judiciaire destinées à être présentées dans un autre Etat membre de l'Union européenne ainsi que des documents connexes nécessaires à la présentation de cette demande son pris en charge par l'Etat.
Le ministre de la Justice peut refuser de traduire et de transmettre à l'autorité réceptrice compétente le dossier d'une demande d'aide judiciaire qui est manifestement non fondée ou ne vise pas une procédure en matière civile ou commerciale dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

(2) Le ministre de la Justice est l'autorité compétente pour la réception des demandes d'aide judiciaire visant une procédure en matière civile ou commerciale au Grand-Duché de Luxembourg, formulées par des personnes physiques qui sont en situation régulière de séjour dans un autre Etat membre de l'Union européenne. Le ministre de

la Justice assure la transmission de ces demandes au bâtonnier de l'Ordre des avocats compétent qui procède conformément aux dispositions de la présente loi.

Aucune légalisation ou formalité analogue ne sera demandée par l'autorité réceptrice pour les documents connexes à une demande d'aide judiciaire qui sont transmis par l'autorité expéditrice compétente conformément à la directive 2003/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire accordée dans le cadre de telles affaires. »

Commentaire :

Suite aux observations du Conseil d'Etat de reprendre « notamment » les alinéas 2 et 3 du paragraphe 1er du présent article au niveau de la loi, il est proposé d'incorporer, pour des raisons de facilité, l'intégralité de l'ancien article 20 du projet de règlement grand-ducal (avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) dans le présent projet de loi.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition:

« *Cet article reprend le libellé de l'article 3 du règlement grand-ducal du 29 octobre 2004 portant modification du règlement grand-ducal du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire qui, en tant que disposition autonome, perdrait sa base légale par la suppression de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.*

Cet article régit la procédure concernant l'assistance judiciaire transfrontalière que les demandeurs résidant dans un autre Etat membre que le Grand-Duché de Luxembourg peuvent solliciter pour obtenir l'assistance d'un avocat dans le cadre de litiges en matière civile et commerciale devant les tribunaux luxembourgeois, de même que l'assistance judiciaire que les demandeurs résidant au Grand-Duché de Luxembourg peuvent solliciter pour bénéficier de l'assistance d'un avocat dans le cadre de litiges en matière civile et commerciale dans un autre Etat membre de l'Union européenne. »

Il est proposé de reprendre dans le texte les suggestions d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat.

Suite à l'insertion de l'article 10 nouveau, les articles subséquents du projet de loi doivent être renumérotés.

Amendement n°10

Il est inséré un article 19 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 19. Pour bénéficier de l'assistance judiciaire, le requérant doit remplir et signer un formulaire intitulé « demande d'assistance judiciaire » disponible auprès du service central d'assistance sociale ainsi que sur les sites internet des Ordres des avocats des Barreaux de Luxembourg et de Diekirch. Il y joint les pièces justificatives nécessaires et l'adresse en original au bâtonnier de l'ordre des avocats territorialement compétent, tel que défini à l'article 1er.**

La réponse au formulaire indique obligatoirement:

~~1)~~ **les noms, prénoms, profession, lieu et date de naissance, numéro d'identification national, domicile, état civil, nationalité du requérant et, le cas**

échéant, de l'autre partie du litige. Une copie d'une pièce d'identité du requérant est à joindre;

~~2)~~ la nature du litige et l'exposé sommaire des faits ou, en cas de demande de consultation juridique, la nature du problème juridique, pièces justificatives à l'appui;

~~3)~~ les renseignements suivants sur la situation de famille du requérant :
- **les noms, prénoms, âge et profession du conjoint et des enfants;**
- **les noms, prénoms, âge et profession d'autres personnes vivant dans le cadre d'un foyer commun;**

~~4)~~ la situation de fortune du requérant et des personnes vivant avec lui en communauté domestique, hormis le cas visé à la deuxième phrase de l'alinéa 1er de l'article 5. Les éléments suivants sont à indiquer, pièces justificatives à l'appui ;
- **si la communauté domestique bénéficie du revenu d'inclusion sociale, le requérant doit joindre à sa demande un certificat justificatif délivré par le fonds national de solidarité comportant des détails de calcul pour l'évaluation du montant de l'allocation;**
- **les revenus mensuels bruts de toute nature perçus au cours des trois mois précédant la demande d'assistance judiciaire. Un certificat d'affiliation du Centre commun de la sécurité sociale est à joindre;**
- **fortune immobilière et mobilière au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger. Un certificat de propriété de l'Administration des contributions directes est à joindre;**
- **le loyer;**

~~5)~~ le cas échéant, les nom et adresse de l'avocat et des officiers publics ou ministériels qui prêtent leurs concours au requérant ou qu'il entend choisir pour prêter leurs concours;

~~6)~~ la déclaration que le requérant n'est pas en droit d'obtenir d'un tiers le remboursement des frais à couvrir par l'assistance judiciaire;

~~7)~~ le cas échéant, tous renseignements et pièces justificatives de nature à établir un cas de rigueur susceptible de relever le requérant d'une exclusion du bénéfice de l'assistance judiciaire.

Le bâtonnier ou l'un de ses délégués peut entendre le requérant en ses explications.

(2) Si le requérant est dans l'impossibilité de fournir les pièces nécessaires, le bâtonnier peut demander au service central d'assistance sociale la production de tous documents de nature à justifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'assistance judiciaire. »

Commentaire :

Suite à la reprise de plusieurs dispositions du projet de règlement grand-ducal pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité, tel que recommandé par le Conseil d'Etat, il n'est plus utile de maintenir cette disposition (l'ancien article 6 du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) de façon isolée dans le projet de règlement grand-ducal.

Partant, il est proposé de l'intégrer dans le présent projet de loi.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cette disposition est essentiellement inspirée du libellé de l'article 2 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire. Elle donne des précisions sur le contenu du formulaire à remplir par le demandeur d'une assistance judiciaire ainsi que sur les pièces justificatives qui y sont à joindre.* »

Parmi les changements par rapport à l'ancien article 6 précité, il convient de citer les suivants :

Au paragraphe 1er, le terme « *compléter* » est remplacé par les mots « *remplir et signer* » afin de mettre l'accent aussi bien sur le contenu du formulaire que sur la signature qui est essentielle pour la recevabilité du formulaire. Il est également précisé que le formulaire doit être communiqué en original au bâtonnier.

Au point 1), il est précisé que le demandeur devra indiquer son numéro d'identification national ainsi que joindre une copie de sa carte d'identité au formulaire.

Au point 2), il est précisé que des pièces justificatives devront accompagner le formulaire afin de fournir de plus amples détails sur l'objet du litige pour lequel l'assistance judiciaire est demandée.

Il est proposé d'ajouter au premier alinéa 1er la précision que le formulaire est disponible sur les sites internet des deux Ordres d'avocats pour réagir à l'observation du Conseil d'Etat en ce sens.

Au niveau légistique, il est proposé de reprendre des suggestions du Conseil d'Etat.

Suite à l'insertion de l'article 19 nouveau, les articles subséquents du projet de loi doivent être renumérotés.

Amendement n°11

L'article 25 nouveau (article 20 initial) est amendé comme suit :

« **Art. 25.~~20.~~** Le bâtonnier vérifie **si le requérant peut bénéficier de l'assistance judiciaire conformément aux articles 1à 18 et, dans l'affirmative, ~~si les conditions en obtention de l'assistance judiciaire totale ou partielle sont remplies et, si elles sont remplies~~**, admet le requérant au bénéfice de l'assistance judiciaire et commet l'avocat que le requérant a choisi librement ou, à défaut de choix ou lorsque le bâtonnier estime le choix inapproprié, l'avocat qu'il désigne. L'avocat est, sauf empêchement ou conflit d'intérêt, tenu d'assumer le mandat qui lui a été ainsi conféré.

Le bénéficiaire de l'assistance judiciaire peut**,** hormis les cas dans lesquels le changement d'avocat résulte de circonstances indépendantes de sa volonté, changer d'avocat de sa propre initiative une seule fois dans le cadre du litige pour lequel l'assistance judiciaire lui a été accordée. Dans ce cas, le bénéficiaire de l'assistance judiciaire adresse une demande motivée au bâtonnier de l'Ordre des avocats duquel est membre l'avocat chargé de l'assistance judiciaire. Cette demande indique, le cas échéant, le nom de l'avocat que le bénéficiaire de l'assistance judiciaire souhaite mandater. A défaut, le bâtonnier désigne un avocat pour la reprise du mandat.

Dans tous les autres cas non visés par l'alinéa précédent, le bâtonnier apprécie souverainement si un changement de mandataire est indiqué. ~~Les décisions prises sur base du présent article sont susceptibles d'un recours devant le Conseil disciplinaire et administratif conformément à l'article 27. Les décisions du Conseil disciplinaire et administratif prises sur base du présent article sont susceptibles d'appel devant le Conseil disciplinaire et administratif d'appel conformément à l'article 28.~~ »

Commentaire :

A l'alinéa 1er, il est proposé de supprimer la référence aux « *conditions en obtention* » alors que le Conseil d'Etat critique ces termes comme étant trop imprécis et estime que les dispositions du projet de règlement grand-ducal ne prévoyaient pas de « *conditions* » au sens technique du terme. Les auteurs du présent projet de loi ont en fait voulu viser par le terme « *conditions* » les dispositions qui prévoient, d'une part, les limites financières (à savoir essentiellement que les ressources du demandeur doivent en principe être « *insuffisantes* » aux termes de la loi) et, d'autre part, le champ d'application de l'assistance judiciaire (les matières couvertes, les matières non-couvertes ainsi que les personnes visées).

Comme il est proposé de reprendre l'essentiel des dispositions du projet de règlement grand-ducal dans le présent projet de loi, et que dorénavant les articles pertinents qui permettent de vérifier l'éligibilité d'un demandeur pour bénéficier de l'assistance judiciaire se retrouvent tous regroupés dans le projet de loi, il est proposé de préciser que le bâtonnier vérifie la conformité de la demande d'assistance judiciaire introduite par le requérant conformément aux articles 1er à 18, qui visent les personnes éligibles, les règles permettant de déterminer si les ressources d'une personne sont à considérer comme insuffisantes ainsi que les matières couvertes respectivement exclues de l'assistance judiciaire.

A l'alinéa 2, il est proposé de reprendre le libellé suggéré par le Conseil d'Etat.

A l'alinéa 3, il est proposé de supprimer la deuxième et troisième phrase conformément à la suggestion du Conseil d'Etat.

Au niveau légistique, il est proposé de reprendre la suggestion du Conseil d'Etat.

Amendement n°12

Il est inséré un article 26 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 26. La décision concernant l'admission à l'assistance judiciaire totale est notifiée par les soins du bâtonnier par simple lettre au requérant. La décision de refus d'admission à l'assistance judiciaire, la décision d'admission à l'assistance judiciaire partielle conformément à l'alinéa 2, la décision de modification du régime de l'assistance judiciaire applicable suite au changement de la situation financière de son bénéficiaire, la décision de retrait du bénéfice de l'assistance judiciaire, ainsi que la décision de refus de changement d'avocat est notifiée au requérant par voie de lettre recommandée.**

En cas d'admission à l'assistance judiciaire partielle, les effets de cette dernière sont suspendus jusqu'à la communication de la convention d'honoraires visée à l'article 7 au bâtonnier par le bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle et ce dans les 3 mois de la notification de la décision d'admission à l'assistance judiciaire partielle. Dans ce cas, le bâtonnier accuse réception de la convention d'honoraires par lettre simple au bénéficiaire et à son mandataire. En l'absence de communication de la

convention d'honoraires au bâtonnier à la fin du délai de trois mois, l'admission à l'assistance judiciaire partielle n'a jamais produit des effets et le requérant doit, le cas échéant, réintroduire une demande d'assistance judiciaire conformément à l'article 19. En cas de recours introduit par le requérant contre la décision d'admission à l'assistance judiciaire partielle conformément aux articles 44 et 45, le délai de trois mois est suspendu jusqu'au jour où la décision est devenue définitive.

La notification d'une décision prévue par l'alinéa 1er indique les modalités selon lesquelles un recours contre la décision peut être exercé et l'adresse exacte à laquelle la lettre recommandée devra être expédiée. A défaut de ces indications, le délai visé à l'article 45 ne prend pas cours. »

Commentaire :

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en sa recommandation d'intégrer cet article (ancien article 8 du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) dans le projet de loi pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition (les renvois d'articles ont été adaptés dans la citation qui suit à la nouvelle numérotation du présent projet de loi afin de faciliter la lecture) :

« *Cet article s'inspire du libellé de l'article 4 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire. Cet article fournit des précisions sur les modalités d'envoi de la décision qui est prise par le bâtonnier suite à l'introduction d'une demande d'assistance judiciaire.*
En cas d'admission à l'assistance judiciaire totale, le requérant en est informé par lettre simple[2]*.*
Dans les différentes hypothèses énumérées dans la deuxième phrase de l'alinéa 1er, à savoir le refus de l'admission à l'assistance judiciaire, la décision d'admission à l'assistance judiciaire partielle la décision de retrait de l'assistance judiciaire, la décision de modification du régime de l'assistance judiciaire applicable en raison d'un changement de la situation financière du bénéficiaire, ainsi que la décision de refus de changement d'avocat, le bâtonnier en informe le requérant par la voie d'un courrier recommandé. Ce courrier devra indiquer les voies de recours ouvertes que le requérant peut exercer contre cette décision.

L'alinéa 2 précise qu'en cas d'admission à l'assistance judiciaire partielle, les effets de cette admission restent suspendus jusqu'à la réception par le bâtonnier de la convention d'honoraires visée par l'article 7 dans les trois mois de la réception de la décision d'admission à l'assistance judiciaire partielle.

Dès réception de cette convention, le bâtonnier en accuse réception au bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle ainsi qu'à son avocat par courrier simple. Si jamais dans les trois mois ni le bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle, ni son avocat n'ont fait parvenir au bâtonnier un exemplaire dûment complété et signé de la convention d'honoraires précitée, il est proposé de prévoir que l'assistance judiciaire partielle n'a pas pu produire des

[2] Il ne semble pas opportun de prévoir que les décisions d'admission soient envoyées par lettre recommandée, alors que les bénéficiaires de l'assistance judiciaire totale n'ont généralement pas d'intérêt à contester cette décision qui leur est favorable. Dans cette optique, obliger l'envoi de lettres recommandées pour ce type de décision, ce qui était déjà le cas dans le passé, cause une perte de temps au service de l'assistance judiciaire ainsi que des frais pour l'Etat. Ce sont les raisons pourquoi il avait été décidé de revenir à l'envoi de lettres simples (article 1er du règlement grand-ducal du 23 décembre 2014) et de conserver l'envoi de la lettre simple pour les décisions accordant l'assistance judiciaire totale dans le cadre de la présente réforme.

effets à l'égard du demandeur de l'assistance judiciaire ainsi que son avocat. Le demandeur de l'assistance judiciaire sera alors obligé à réintroduire une nouvelle demande qui fera l'objet d'une nouvelle décision.

L'alinéa 3 prévoit l'obligation d'indiquer dans les décisions visées par cet article les modalités d'exercice de recours à l'encontre des décisions respectives. »

En complément de ce qui se trouvait dans le texte du projet de règlement grand-ducal précité, il est proposé de viser à la deuxième phrase de l'alinéa 1er également les personnes ayant fait l'objet d'une modification du régime de l'assistance judiciaire applicable suite au changement de la situation financière de son bénéficiaire.

Finalement, il est également proposé de prévoir que le délai de trois mois endéans lequel la communication de la convention d'honoraires doit parvenir au bâtonnier et qui commence à courir à partir du jour de la notification de la décision d'admission à l'assistance judiciaire partielle au requérant est suspendu si le requérant introduit un recours à l'encontre de cette décision tel que prévu par l'article 44.

La suspension du délai de trois mois est maintenue jusqu'à ce que la décision soit devenue définitive.

Au niveau légistique, il est proposé de reprendre la suggestion du Conseil d'Etat.

Amendement n°13

Il est inséré un article 27 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 27. En cas d'admission à l'assistance judiciaire, une copie de la décision d'admission est remise par les soins de l'avocat chargé de l'assistance judiciaire au greffe de la juridiction saisie de l'affaire.**

Si l'admission a lieu en cours d'instance, ou s'il y a eu admission provisoire à l'assistance judiciaire, la remise se fait sans délai et avant le jugement définitif. »

Commentaire :

Suite à la reprise de plusieurs dispositions du projet de règlement grand-ducal pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité, tel que recommandé par le Conseil d'Etat, il n'est plus utile de maintenir cette disposition (ancien article 9 du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) de façon isolée dans le projet de règlement grand-ducal.

Partant, il est proposé de l'intégrer dans le présent projet de loi.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article s'inspire du libellé de l'article 5 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire. Cet article énonce des formalités à entreprendre après l'admission à l'assistance judiciaire d'un demandeur.*

Contrairement à l'article 5 précité, il incombe dorénavant à l'avocat chargé de l'assistance judiciaire de remettre une copie de la décision d'admission à l'assistance judiciaire au greffe de la juridiction saisie de l'affaire.

Il est également proposé de ne plus reprendre l'obligation de la transmission d'une copie de la décision précitée par le Bâtonnier à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines alors qu'il est apparu qu'en pratique, cette communication n'a plus de réelle utilité. »

Amendement n° 14

Il est inséré un article 28 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 28. Celui qui a été admis à l'assistance judiciaire en conserve de plein droit le bénéfice pour se défendre en cas de recours exercé contre une décision qui lui profite.**

S'il succombe en première instance, il doit solliciter une nouvelle admission pour pouvoir bénéficier de l'assistance judiciaire pour l'exercice d'une voie de recours. »

Commentaire :

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en sa recommandation d'intégrer cet article (ancien article 10 du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) dans le présent projet de loi pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article est une reprise du libellé de l'article 6 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire. Cet article indique que le bénéficiaire de l'assistance judiciaire qui a obtenu gain de cause en première instance, garde le bénéfice de l'assistance judiciaire lorsque la partie adverse interjette appel de la décision rendue.*

Au contraire, lorsque le bénéficiaire de l'assistance judiciaire a succombé en première instance, il devra réintroduire une nouvelle demande pour bénéficier de l'assistance judiciaire s'il entend exercer une voie de recours contre la décision rendue en sa défaveur. »

Amendement n°15

Il est inséré un article 29 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 29. L'assistance judiciaire s'applique de plein droit aux procédures ou actes d'exécution indispensables pour assurer l'exécution des décisions de justice obtenues avec son bénéfice.**

Les greffiers et dépositaires d'actes publics délivrent gratuitement au bénéficiaire de l'assistance judiciaire les actes et expéditions nécessaires à la procédure ou à la mesure d'exécution. »

Commentaire :

Suite à la reprise de plusieurs dispositions du projet de règlement grand-ducal pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité, tel que recommandé par le Conseil d'Etat, il n'est plus utile de maintenir cette disposition (ancien article 11 du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) de façon isolée dans le projet de règlement grand-ducal.

Partant, il est proposé de l'intégrer dans le projet de loi.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article est une reprise exacte du libellé de l'article 7 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire. Cet article énonce que l'assistance judiciaire couvre de plein droit les procédures ou actes d'exécution nécessaires pour exécuter une décision obtenue avec son bénéfice.*

Les greffiers et dépositaires d'actes publics sont obligés de délivrer gratuitement au bénéficiaire de l'assistance judiciaire les actes et expéditions nécessaires à la procédure ou mesure d'exécution. »

Suite à l'insertion des articles 26, 27, 28 et 29 nouveaux (cf. amendements n° 12, n° 13, n°14 et n°15), les articles subséquents du projet de loi doivent être renumérotés.

Amendement n°16

L'article 30 nouveau (article 21 initial) est amendé comme suit :

« **Art. 30.~~21.~~** Dans tous les cas d'urgence, l'admission provisoire à l'assistance judiciaire peut être prononcée, sans autres formalités, par le bâtonnier, pour les actes qu'il détermine~~ra~~. Si ultérieurement la demande d'assistance judiciaire fait l'objet d'une décision de refus par le bâtonnier, cette décision produit les effets d'une décision de retrait conformément aux articles **42 ~~26~~** et suivants. »

Commentaire :

Dans la première phrase, l'emploi du futur a été redressé par rapport au verbe « déterminer » suite à l'observation d'ordre légistique du Conseil d'Etat. A la deuxième phrase, le renvoi a été adapté à la nouvelle numérotation du projet de loi.

Amendement n°17

L'article 22 initial est supprimé.

Commentaire :

Il est proposé de supprimer cet article, alors que les dispositions qu'il vise et qui se trouvaient initialement dans le projet de règlement grand-ducal ont été incorporées dans le présent projet de loi.

Suite à la suppression de l'article 22 initial, les articles subséquents du projet de loi doivent être renumérotés.

Amendement n°18

L'article 31 nouveau (article 23 initial) est amendé comme suit :

« **Art. 31.~~23.~~** L'avocat qui assume l'assistance des personnes dont les ressources sont

insuffisantes, est indemnisé à charge de l'Etat. Il perçoit le remboursement des frais exposés et une indemnité déterminée suivant les modalités fixées par **la présente loi. ~~règlement grand-ducal.~~**

Toutefois, par dérogation à l'alinéa 1er, en cas de bénéfice de l'assistance judiciaire partielle, le remboursement des frais exposés ainsi que l'indemnité mentionnée à l'alinéa 1er ne couvrent qu'une partie des prestations effectuées par l'avocat**. ~~dans les conditions déterminées par règlement grand-ducal.~~**

Les dispositions des alinéas qui précèdent ne portent pas préjudice au droit éventuel de l'avocat à des honoraires selon l'article 38 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat au cas où ces personnes, soit par le résultat du procès, soit pour d'autres raisons, ~~reviendraient~~ reviennent à meilleure fortune et que préalablement le bénéfice de l'assistance judiciaire ~~aurait~~ a été retiré totalement ou partiellement conformément à l'article **42 ~~26~~**. »

Commentaire :

Comme il est proposé d'intégrer les dispositions visées par le renvoi au règlement grand-ducal dans le présent projet de loi, il est proposé de remplacer les termes « règlement grand-ducal » à l'alinéa 1er par « la présente loi » et de supprimer la fin de l'alinéa 2 qui renvoie au règlement grand-ducal.

Aussi, le renvoi à l'alinéa 3 est adapté à la nouvelle numérotation des articles du présent projet de loi.

Au niveau légistique, il est proposé de reprendre la suggestion du Conseil d'Etat d'insérer une virgule après les termes « assistance judiciaire partielle » au deuxième paragraphe ainsi que de remplacer les termes « reviendraient » et « aurait » par les termes « reviennent » et « a ».

Amendement n°19

Il est inséré un article 32 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 32. L'assistance judiciaire s'étend à tous les frais relatifs aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée, à savoir aux:**

- **~~1)~~ droits de timbre et d'enregistrement ;**
- **~~2)~~ frais de greffe ;**
- **~~3)~~ émoluments des avocats ;**
- **~~4)~~ droits et frais d'huissiers de justice ;**
- **~~5)~~ frais et honoraires des notaires ;**
- **~~6)~~ frais et honoraires des techniciens ;**
- **~~7)~~ taxes de témoins ;**
- **~~8)~~ honoraires des traducteurs et interprètes ;**
- **~~9)~~ frais pour certificats de coutume ;**
- **~~10)~~ frais de déplacement ;**
- **~~11)~~ droits et frais des formalités d'inscriptions, d'hypothèques et de nantissement ;**
- **~~12)~~ frais d'insertion dans les journaux ;**

le tout sous réserve, le cas échéant, du complément de frais à charge du bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle proportionnellement au pourcentage

qui n'est pas pris en charge par l'assistance judiciaire partielle. »

Commentaire :

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en sa recommandation d'intégrer cet article (ancien article 12 du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) dans le projet de loi pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article s'inspire étroitement du libellé de l'article 8 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire.*

Cet article énumère les différents frais pris en charge par l'assistance judiciaire, le tout sans préjudice quant à une prise en charge uniquement partielle en cas de bénéfice de l'assistance judiciaire partielle. »

Le texte est reformulé, suite à la recommandation du Conseil d'Etat, afin de clarifier le fait que dans le cadre de l'assistance judiciaire partielle, l'Etat ne prend en charge qu'une partie des frais liés à une instance judiciaire. Il est dès lors proposé de remplacer les termes « *complément d'honoraires* » par les termes « *complément de frais* » afin de clarifier le fait que cette disposition ne se rapporte pas aux honoraires d'avocat.

Au niveau légistique, il est proposé de reprendre la suggestion du Conseil d'Etat.

Amendement n°20

Il est inséré un article 33 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 33. L'avocat qui prête son concours au bénéficiaire de l'assistance judiciaire reçoit une indemnité calculée sur base horaire et fixée à soixante-quatre euros par vacation horaire. Pour l'avocat inscrit, au moment de sa désignation par le bâtonnier, à la liste visée sous 1. ou à celle visée sous 4. de l'article 8, paragraphe (3) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, ce taux est fixé à quatre-vingt-seize euros. Le montant des indemnités est majoré du montant de la taxe sur la valeur ajoutée que l'avocat doit acquitter. Les règles de l'échelle mobile des salaires ne leur sont pas applicables.**

L'indemnité allouée à l'avocat conformément à l'alinéa 1er ne peut être cumulée avec des émoluments dans son chef.

En cas d'assistance judiciaire partielle, le présent article s'applique uniquement à la fraction de l'indemnité représentant la contribution de l'Etat. »

Commentaire :

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en sa recommandation d'intégrer cet article (ancien article 13 du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) dans le projet de loi pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition (le renvoi d'article a été adapté dans la citation qui suit à la nouvelle numérotation du présent projet de loi afin de faciliter la lecture) :

« *Cet article est essentiellement une reprise du libellé de l'article 9 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire.*

Cet article donne des précisions sur le taux horaire applicable aux prestations des avocats dans le cadre d'une assistance judiciaire. Cependant, l'ajout du dernier alinéa, qui ne se trouvait pas dans le règlement grand-ducal précité, permet de préciser que dans le cadre d'une assistance judiciaire partielle, le tarif précisé dans le cadre de cet article ne s'applique qu'à la partie prise en charge par l'Etat.

L'autre partie, à charge du client, se voit appliquer le taux horaire fixé par l'avocat chargé de l'assistance judiciaire et son client dans la convention d'honoraires visée par l'article 4. »

Finalement, il est également proposé de réagir à l'observation du Conseil d'Etat par rapport à l'emploi du terme « *honoraires* » en remplaçant ce terme par « *indemnité* ».

Au niveau légistique, il est proposé de reprendre la suggestion du Conseil d'Etat.

Amendement n°21

Il est inséré un article 34 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 34. Sur décision du bâtonnier ou l'un de ses délégués, des avances sont accordées sur base d'un listing daté et minuté de toutes les prestations effectuées à partir du premier jour à partir duquel l'assistance judiciaire a commencé à produire des effets jusqu'au jour de la demande de l'avance et à valoir soit sur l'indemnité définitive, soit sur les frais visés à l'article 32 exposés ou à exposer et peuvent être liquidés à l'avocat par l'Etat selon l'état d'avancement du litige sur demande dûment justifiée.**

Dans le cas où une preuve par témoins est ordonnée par la juridiction dans le cadre du litige, l'Etat avance à titre d'acompte sur le salaire de ceux des témoins dont l'audition a été autorisée et le nombre fixé par le juge, leurs frais de voyage et de séjour provisoirement taxés conformément au tarif arrêté en matière répressive. L'Etat avance, de la même façon, les frais de déplacement que le bénéficiaire de l'assistance judiciaire doit exposer lorsque sa comparution personnelle devant le juge saisi du litige couvert par l'assistance judiciaire est ordonnée par celui-ci ou est exigée par la loi.

L'Etat avance également, à titre d'acompte, aux experts commis à la demande du bénéficiaire de l'assistance judiciaire, le montant de leurs débours dûment taxés. »

Commentaire :

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en sa recommandation d'intégrer l'ancien article 14 du projet de règlement grand-ducal (avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) dans le présent projet de loi pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article est inspiré du libellé de l'article 10 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire.*

Cet article donne des précisions sur les modalités de paiement d'avances par l'Etat dans le cadre d'une assistance judiciaire. Il est proposé de retenir à l'alinéa 1er que les avances seront accordées sur base d'un « listing daté et minuté de toutes les prestations effectuées » qui permettra au bâtonnier d'apprécier le caractère raisonnable du montant demandé à titre d'avance sans avoir pu prendre connaissance du contenu du dossier. »

Tel que recommandé par le Conseil d'Etat, il est proposé d'insérer un renvoi vers l'article 32 qui liste les frais qui peuvent être couverts par l'assistance judiciaire au lieu d'employer le terme « *notamment* ».

Finalement, il est proposé d'insérer le mot « *et* » avant le mot « *peuvent* » afin d'améliorer la lisibilité de l'article.

Amendement n°22

Il est inséré un article 35 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 35. Dès l'admission à l'assistance judiciaire, sont visés pour timbre et enregistrés en débet, en ce qui concerne le bénéficiaire de l'assistance judiciaire, tous les actes de la procédure et ceux relatifs à l'exécution du jugement ainsi que les pièces invoquées par lui à l'appui de sa prétention. Les droits et frais des formalités hypothécaires sont également liquidés en débet.**

L'original des exploits d'huissier sera, lors de son enregistrement, visé pour timbre. Il mentionne le nombre des feuilles et le droit dû pour les copies. Celles-ci sont dispensées de la relation du visa, si le papier a les mêmes dimensions que celui de l'original.

Il doit être fait mention de l'admission à l'assistance judiciaire dans tous les exploits, expéditions et autres actes ou pièces du procès. »

Commentaire :

Suite à la reprise de plusieurs dispositions du projet de règlement grand-ducal pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité, tel que recommandé par le Conseil d'Etat, il n'est plus utile de maintenir cette disposition (l'ancien article 15 du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) de façon isolée dans le projet de règlement grand-ducal.

Partant, il est proposé de l'intégrer dans le projet de loi.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article reprend essentiellement le libellé de l'article 12 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire. Cet article précise quels actes sont visés pour timbre et enregistrés en débet et énonce qu'il doit être fait mention de l'admission à l'assistance judiciaire dans tous les exploits, expéditions et autres actes ou pièces du procès.* »

Amendement n°23

Il est inséré un article 36 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 36. (1) Les frais couverts par l'assistance judiciaire ainsi que l'indemnité visée à l'article 33 et les avances sur l'indemnité visée à l'article 34 sont à charge de l'Etat, sauf droit de recouvrement à exercer par l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de la TVA contre le bénéficiaire de l'assistance après la décision de retrait de l'assistance judiciaire intervenue dans les hypothèses visées aux articles 30 et 42. Les dépenses afférentes sont engagées et ordonnancées par le ministre de la Justice.**

(2) Les frais de la procédure d'admission sont également à charge de l'Etat et les dépenses afférentes sont engagées et ordonnancées par le ministre de la Justice, sur présentation de l'état qui lui sera adressé tous les 3 mois par le Bâtonnier. »

Commentaire :

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en sa recommandation d'intégrer l'ancien article 16 du projet de règlement grand-ducal (avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) dans le projet de loi pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article est essentiellement une reprise du libellé de l'article 13 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire.*

Cet article précise que les frais couverts par l'assistance judiciaire sont en principe à charge de l'Etat, sans préjudice du droit de recouvrement dont dispose l'administration de l'enregistrement et des domaines et de la TVA en cas de retrait de l'assistance judiciaire. Sont également à charge de l'Etat les frais générés par la procédure d'admission à l'assistance judiciaire. »

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en ce qu'il recommande une modification du renvoi à l'ancien article 26 du projet de loi tel qu'il avait été déposé. Dorénavant, le renvoi est opéré vers l'article 30 (refus suite à une admission provisoire en cas d'urgence) et l'article 42 (décision de retrait) et les mots « *suivants* » ainsi que la référence au projet de loi sont devenus superfétatoires de sorte qu'il est proposé de les supprimer.

Finalement, à la fin du paragraphe 1er ainsi qu'au paragraphe 2, il est proposé de supprimer la référence au « ministère de la Justice » et de viser dorénavant le « ministre de la Justice » conformément à l'avis du Conseil d'Etat.

Au niveau légistique, il est proposé de reprendre les suggestions du Conseil d'Etat.

Amendement n°24

Il est inséré un article 37 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 37. Les frais, honoraires et émoluments, ainsi que les provisions versées à ce titre, entre la demande et l'admission à l'assistance ou, en cas d'assistance rétroactive, à partir de la prise d'effet de celle-ci, sont restitués au bénéficiaire de l'assistance judiciaire.**

Par dérogation à l'alinéa 1er, en cas d'admission à l'assistance judiciaire partielle, les frais, honoraires et émoluments déjà versés sont déduits du complément d'honoraires qui est mis à charge du bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle. »

Commentaire :

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en sa recommandation d'intégrer l'ancien article 17 du projet de règlement grand-ducal (avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) dans le présent projet de loi pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article est essentiellement une reprise du libellé de l'article 14 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire. Cet article consacre la rétroactivité potentielle de l'assistance judiciaire lorsque la décision d'octroi survient en cours d'instance.*
L'innovation par rapport à l'article 14 précité, c'est qu'il y a un nouvel alinéa 3 qui précise que les éventuelles avances payées à titre de frais, honoraires et émoluments par le bénéficiaire d'une assistance judiciaire partielle seront déduites de la partie des frais et honoraires qui est à sa charge. »

Il convient cependant de noter que l'ancien alinéa 3 de l'article 17 précité correspond, suite au présent amendement, dorénavant à l'alinéa 2, alors qu'il est proposé de supprimer l'ancien alinéa 1er de l'article 17 du projet de règlement grand-ducal qui concernait la rétroactivité potentielle de l'admission à l'assistance judiciaire si elle intervient en cours d'instance, étant donné que ce principe est déjà visé à l'article 11 du présent projet de loi.

Au niveau légistique, il est proposé de reprendre la suggestion du Conseil d'Etat.

Amendement n°25

Il est inséré un article 38 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 38. Lorsque le bénéficiaire de l'assistance judiciaire est condamné aux dépens, ceux-ci sont à charge de l'Etat.** »

Commentaire :

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en sa recommandation d'intégrer l'ancien article 18 du projet de règlement grand-ducal (avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) dans le présent projet de loi pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article est essentiellement une reprise du libellé de l'article 16 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire. Selon cet article, les dépens auquel le bénéficiaire d'une assistance judiciaire peut être amené à être condamné sont à charge de l'Etat.* »

Amendement n°26

Il est inséré un article 39 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 39. (1) Dans le cadre de l'établissement de son décompte final, l'avocat chargé de l'assistance judiciaire fait preuve de modération. Pendant la période pour laquelle l'assistance judiciaire a été accordée, l'avocat peut facturer les prestations juridiques utiles, nécessaires et effectivement réalisées pour la défense des intérêts du bénéficiaire de l'assistance judiciaire dans le cadre du litige pour lequel l'assistance judiciaire a été accordée ou étendue.**

(2) Dans son décompte final, l'avocat chargé de l'assistance judiciaire doit lister et indiquer la durée de chaque prestation dont il demande la prise en charge par unités de cinq minutes, en mentionnant pour chaque prestation la date exacte à laquelle elle a été effectuée. Dans le dossier accompagnant le décompte final de l'avocat doivent figurer les pièces corroborant chaque prestation dont l'avocat sollicite la prise en charge. Dans les pièces justificatives concernant les frais exposés par le bénéficiaire de l'assistance judiciaire doivent figurer pour chaque frais la facture ainsi que sa preuve de paiement.

(3) Les prestations suivantes ne sont pas prises en charge par l'assistance judiciaire :

1° Les lettres adressées au bâtonnier, à son délégué ou à l'ordre des avocats dans le cadre de l'assistance judiciaire pour les besoins du dossier ;
2° Les courriers relatifs au mandat ;
3° Les frais de secrétariat tels que les frais postaux y compris les frais de recommandés, les frais de copie et les frais d'ouverture de dossier ;
4° Les explications de dossier données à un stagiaire, et celles reçues d'un patron de stage ;
5° Le temps employé pour établir la demande d'assistance judiciaire, y compris la demande de certificat de détention ;
6° Le temps employé pour établir l'état de frais et émoluments ;
7° Le temps employé pour décompter le dossier ;
8° Le temps employé pour faire des copies, fixer un rendez-vous, réceptionner un courrier indépendamment d'une analyse juridique, inscrire une date au calepin ;
9° Le temps et les frais de déplacement dans les villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette, à l'exception des déplacements vers les juridictions administratives, vers le centre de rétention ainsi que des déplacements qui ont lieu la nuit, le week-end et les jours fériés, à condition qu'ils soient strictement nécessaires et que l'avocat précise la date, le lieu et l'heure du déplacement dans le décompte final.
10° Les prestations sans rapport avec la nature de l'affaire pour laquelle l'assistance judiciaire a été accordée ou étendue;
11° Les prestations effectuées en dehors de la période couverte par l'assistance judiciaire ;
12° Les prestations ayant déjà fait l'objet d'une facturation dans le cadre d'un autre dossier d'assistance judiciaire;
13° Les prestations facturées vides de tout contenu juridique;
14° Les prestations facturées mais qui ne sont ni utiles ni nécessaires pour la défense des intérêts du bénéficiaire de l'assistance judiciaire;
15° Les prestations facturées mais non corroborées par les éléments du dossier.

(4) L'assistance judiciaire accordée au Grand-Duché de Luxembourg englobe uniquement les prestations réalisées pour la défense des intérêts du bénéficiaire au Grand-Duché de Luxembourg, à l'exclusion de toute procédure se déroulant en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg et relevant de la compétence territoriale des juridictions non-luxembourgeoises.

Aucune prestation d'un avocat luxembourgeois ou d'un avocat étranger relative à une procédure en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg n'est prise en charge.

(5) Si le temps facturé est excessif par rapport au contenu de la prestation ou si les prestations dépassant le temps normalement nécessaire n'ont pas été brièvement justifiées dans le mémoire d'honoraires, le temps facturé par l'avocat peut être réduit dans le cadre de la procédure visée à l'article 46 à de justes proportions.

En cas d'assistance judiciaire partielle, l'avocat ne peut pas facturer les prestations exclues énumérées au paragraphe 3 dans la fraction des honoraires à charge du bénéficiaire de l'assistance judiciaire partielle. »

Commentaire :

Il est proposé de suivre le Conseil d'Etat en sa recommandation d'intégrer l'ancien article 22 du projet de règlement grand-ducal (avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) dans le présent projet de loi pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article donne des précisions sur les modalités d'établissement du décompte final par l'avocat chargé de l'assistance judiciaire à la suite de la clôture de son dossier.*
Le paragraphe 1er rappelle les principes généraux qui s'imposent à l'avocat dans le cadre du traitement d'un dossier d'assistance judiciaire. Ainsi les prestations doivent être dans l'intérêt du bénéficiaire de l'assistance judiciaire, et l'avocat désigné doit faire preuve de modération et se limiter aux prestations qui sont utiles et nécessaires dans le cadre de la défense des intérêts de son client.
Le paragraphe 2 donne des précisions sur la structure du décompte, à savoir que la durée des prestations est à facturer par unités de cinq minutes. Il est également important de mentionner à chaque fois la date de l'accomplissement de chaque prestation. Chaque prestation doit être corroborée par des éléments figurant dans le dossier. De même, les frais que l'avocat prétend avoir avancés doivent être justifiés par toutes les factures qui y sont liées ainsi que les preuves de paiement afférentes.

Le paragraphe 3 comporte une liste permettant d'identifier les prestations qui sont exclues d'une prise en charge par l'assistance judiciaire. C'est sur base des éléments repris dans cette liste ainsi que sur base des critères définis aux paragraphes 1er et 2 que le bâtonnier peut réduire le décompte final déposé par l'avocat chargé de l'assistance judiciaire dans la mesure où une ou plusieurs prestations de ce décompte sont exclues de l'assistance judiciaire ou non-justifiées soit par des éléments du dossier soit au niveau de leur utilité / nécessité ou leur caractère disproportionné.

Le paragraphe 4 indique que les prestations relatives à des procédures se situant en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ne peuvent être facturées dans le cadre d'une assistance judiciaire. Certes, il est vrai que l'article 37-1 (1) ainsi que l'article 2(1) du présent projet de loi prévoient actuellement que « (…) ont droit à une assistance judiciaire pour la défense de leurs intérêts au Grand-Duché de Luxembourg. » vise implicitement les procédures judiciaires se déroulant sur le territoire du Grand-Duché. Cependant, cette disposition n'exclut malheureusement pas explicitement les procédures judiciaires à l'étranger, et ne prévoit pas non plus explicitement qu'uniquement les procédures judiciaires se déroulant sur le territoire du Grand-Duché soient prises en charge.

En pratique, le service d'assistance judiciaire du Barreau de Luxembourg est confronté chaque mois dans plusieurs dossiers exactement aux problématiques suivantes :

- *répondre à des questions de la part des avocats, des demandeurs d'assistance judiciaire, des bénéficiaires d'assistance judiciaires et des assistantes sociales sur ce sujet,*
- *traiter des demandes d'extension de la part des avocats relatives à des procédures à l'étranger,*
- *répondre aux avocats qui argumentent que la procédure à l'étranger serait absolument nécessaire à la défense des intérêts de leur mandant au Grand-Duché de Luxembourg et qu'elle aurait un impact direct sur la procédure se déroulant devant les juridictions luxembourgeoises,*
- *établir des certificats à qui de droit que les procédures à l'étranger ne pourront pas être prises en charge par l'assistance judiciaire au Grand-Duché de Luxembourg,*
- *réduire des mémoires finaux des avocats qui ont facturé une procédure accomplie à l'étranger.*

Au vu de ce qui précède, il est proposé de clarifier ce point et de prévoir une exclusion explicite dans le nouveau texte.

Le paragraphe 5 précise finalement que les prestations démesurées peuvent être ramenées à de plus justes proportions.

L'avocat chargé d'une assistance judiciaire partielle ne peut pas contourner une telle réduction en facturant ces prestations à son client dans la partie des honoraires qui n'est pas prise en charge par l'Etat. »

Au point 8 du paragraphe 3, il est proposé de supprimer les mots entre parenthèses « hors analyse juridique » et d'ajouter les mots « indépendamment d'une analyse juridique » pour viser la prestation de la réception d'un courrier sans pour autant procéder à l'analyse juridique de son contenu.

Au paragraphe 3, point 14°, il est proposé d'aligner le libellé à celui utilisé à l'alinéa 1er pour exclure les prestations qui ne sont ni utiles ni nécessaires pour la défense des intérêts du bénéficiaire de l'assistance judiciaire.

Au paragraphe 5, il est proposé d'insérer un renvoi à l'article 46. Afin de répondre aux observations du Conseil d'Etat concernant la présente disposition, il n'y a cependant pas lieu, selon les auteurs, de se conformer à l'article 38 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, alors que les dispositions relatives à l'assistance judiciaire, qui seront supprimées de la loi modifiée du 10 août 1991 précitée, forment un régime spécifique qui se trouvera dans une loi spéciale à part. La procédure de taxation spécifique à l'assistance judiciaire, qui peut amener un ajustement vers le haut ou vers le bas du temps facturé par l'avocat dans son décompte final respectivement sa demande d'avance, est justement visée par l'article 46. De l'avis des auteurs du projet de loi, l'article 38 précité vise la taxation ordinale « de droit commun » applicable pour les dossiers qui ne relèvent pas de l'assistance judiciaire.

Finalement, il est proposé de reprendre la suggestion du Conseil d'Etat de remplacer au paragraphe 5 les mots « présent paragraphe » par « paragraphe 3 » alors qu'il s'agissait d'un renvoi erroné.

Il est proposé de reprendre dans le texte les suggestions d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat.

Suite à l'insertion des articles 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 38 et 39 nouveaux (*cf*. amendements n°19, n°20, n°21, n°22, n°23, n°24, n°25 et n°26), les articles subséquents du projet de loi doivent être renumérotés.

Amendement n°27

L'article 42 nouveau (article 26 initial) est amendé comme suit :

« **Art. 42.~~26.~~** Le bâtonnier retire le bénéfice de l'assistance judiciaire attribuée au requérant, même après l'instance ou l'accomplissement des actes pour lesquels il a été accordé, si ce bénéfice a été obtenu à l'aide de déclarations ou au vu de pièces inexactes.

Le bâtonnier peut retirer le bénéfice de l'assistance judiciaire s'il survient au bénéficiaire pendant cette instance ou pendant l'accomplissement de ces actes ou comme résultant de ceux-ci des ressources telles que si elles avaient existé au jour de la demande d'assistance judiciaire, celle-ci n'aurait pas été accordée. Tout changement de cette nature doit être déclaré au bâtonnier par le bénéficiaire, ou par l'avocat commis dans les cas prévus aux articles **20~~16~~** à **30~~21~~**.

Le bâtonnier peut également retirer le bénéfice de l'assistance judiciaire en cas de refus ou d'absence de réaction du bénéficiaire de l'assistance judiciaire dans un délai d'un mois à partir du jour de la notification au bénéficiaire du courrier recommandé par lequel il est mis en demeure de donner suite aux demandes du bâtonnier l'invitant à ~~d'~~actualiser sa situation financière.

Le bâtonnier retire encore le bénéfice de l'assistance judiciaire lorsque le demandeur visé à l'article 2, **paragraphe** ~~**alinéa**~~ 7, ne s'est pas constitué partie civile ou n'a pas déposé de copie de la constitution de partie civile endéans le délai prévu à l'article **23~~18~~**.

En cas d'admission à l'assistance judiciaire d'un bénéficiaire d'une procédure de règlement collectif des dettes, le bénéfice de l'assistance judiciaire peut être retiré par le bâtonnier en cas de révocation de la décision d'admissibilité ou du plan de règlement conventionnel ou de redressement judiciaire ou du jugement d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel conformément à l'article 44 de la loi ~~modifiée~~ du 8 janvier 2013 sur ~~concernant~~ le surendettement ou en cas d'achèvement de la procédure de règlement collectif des dettes.

Toute révocation et tout achèvement au sens de l'alinéa ~~précédent~~ cinq doit être déclaré au bâtonnier par le bénéficiaire, ou par l'avocat commis dans les cas prévus aux articles **20~~16~~** à **30~~21~~**.

Le retrait rend immédiatement exigibles contre le bénéficiaire les frais, droits, honoraires, indemnités, redevances, émoluments, consignations et avances de toute nature dont il a déjà bénéficié.

La décision du bâtonnier prononçant le retrait est immédiatement communiquée au ministre de la Justice. L'~~a~~Administration de l'enregistrement, et des domaines et de la TVA est chargée de procéder au recouvrement auprès du bénéficiaire des montants qui ont été décaissés par l'Etat. »

Commentaire :

Il est proposé d'adapter les différents renvois d'articles à la nouvelle numérotation du projet de loi ainsi que de compléter la dénomination de l'Administration de l'enregistrement et des domaines par « et de la TVA ». Aussi, il est proposé de supprimer le terme « modifiée » à

l'alinéa 5 et de remplacer le terme « concernant » par « sur » suite aux observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat. A l'alinéa 6, il est proposé de supprimer le terme « précédent » pour le remplacer par le terme « cinq ».

Amendement n° 28

Il est inséré un article 43 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 43. L'action de l'Administration de l'enregistrement des domaines et de la TVA tendant au recouvrement des sommes décaissées contre le bénéficiaire de l'assistance judiciaire après retrait du bénéfice d'assistance se prescrit par cinq ans à partir de la décision de retrait de l'assistance intervenue dans les hypothèses visées à l'article 42 ou de la décision de refus d'admission dans l'hypothèse de l'article 30.** »

Commentaire :

Suite à la reprise de plusieurs dispositions du projet de règlement grand-ducal pour éviter tout risque d'inconstitutionnalité, tel que recommandé par le Conseil d'Etat, il n'est plus utile de maintenir cette disposition (l'ancien article 19 du projet de règlement grand-ducal avisé par le Conseil d'Etat en date du 1er juin 2023) de façon isolée dans le projet de règlement grand-ducal.

Partant, il est proposé de l'intégrer dans le projet de loi.

Le commentaire d'articles du projet de règlement grand-ducal précité prévoyait ce qui suit à l'égard de cette disposition :

« *Cet article est essentiellement une reprise du libellé de l'article 17 du règlement grand-ducal modifié du 18 septembre 1995 concernant l'assistance judiciaire, sauf en ce qui concerne les renvois d'articles qui ont été mis à jour.*
Cet article consacre un délai de prescription de 5 ans pour l'action de l'administration de l'enregistrement et des domaines ayant pour objet le recouvrement de sommes décaissées après une décision de retrait de l'assistance judiciaire respectivement après une décision refusant l'admission à l'assistance judiciaire qui avait été accordée provisoirement. »

Les renvois d'articles ont été adaptés à la nouvelle numérotation du projet de loi.

Suite à l'insertion de l'article 43 nouveau, les articles subséquents du projet de loi doivent être renumérotés.

Amendement n°29

L'article 45 nouveau (article 28 initial) est amendé comme suit :

« **Art. 45. ~~28. La décision du Conseil disciplinaire et administratif est susceptible d'appel devant le Conseil disciplinaire et administratif d'appel selon la procédure prévue par l'article 28 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.~~**

~~Par dérogation à l'article 28, paragraphe 3 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, l'appel est introduit sous forme de lettre recommandée.~~

La décision du Conseil disciplinaire et administratif est susceptible d'appel devant le Conseil disciplinaire et administratif d'appel, dans un délai de quarante jours qui court

pour les parties, et pour le procureur général d'Etat, et pour le Conseil de l'Ordre intéressé, à partir de la date où la décision leur aura été notifiée, à la diligence du président du Conseil disciplinaire et administratif, par lettre recommandée avec accusé de réception.

L'appel est à introduire sous forme de lettre recommandée à adresser au Conseil disciplinaire et administratif d'appel. »

Commentaire :

Il est proposé de suivre l'observation faite par la Cour supérieure de Justice ainsi que le Conseil d'Etat consistant à supprimer le renvoi à l'article 28 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat pour le remplacer par un regroupement des dispositions relatives aux voies de recours dans un seul texte.

Amendement n° 30

L'article 46 nouveau (article 29 initial) est amendé comme suit :

« **Art. 46. ~~29.~~** Le décompte final de l'avocat désigné dans le cadre de l'assistance judiciaire, accompagné de son dossier et des pièces justificatives concernant les frais exposés par sa partie, est soumis pour avis à l'appréciation du bâtonnier du Barreau dont il est membre. ~~**Les modalités d'établissement ainsi que la nature et l'étendue des prestations facturables dans le décompte final sont déterminées par règlement grand-ducal.**~~

Le décompte de l'avocat, accompagné de l'avis du bâtonnier visé à l'alinéa 1er, est notifié par lettre recommandée par le bâtonnier à l'avocat en toute hypothèse ainsi qu'à son client dans la mesure où il bénéficie de l'assistance judiciaire partielle. Ce courrier comporte l'indication qu'en cas de contestation de l'avis du ~~B~~bâtonnier ou des prestations accomplies par l'avocat chargé de l'assistance judiciaire, l'avocat chargé de l'assistance judiciaire ou son client dans la mesure où il bénéficie de l'assistance judiciaire partielle peuvent introduire un recours motivé devant le Conseil disciplinaire et administratif. Le recours est introduit auprès du président du Conseil disciplinaire et administratif sous forme de lettre recommandée dans un délai d'un mois à partir de la notification de la décision du bâtonnier selon la procédure prévue ~~par les~~ aux articles **44~~27~~** et **45~~28~~**. En l'absence d'introduction d'un recours dans le délai d'un mois précité, l'avocat ou son client dans la mesure où il bénéficie de l'assistance judiciaire partielle ne ~~pourront~~ peuvent plus contester les prestations qui ont été retenues dans l'avis du bâtonnier de l'Ordre des avocats. **La décision du Conseil disciplinaire et administratif est susceptible d'appel devant le Conseil disciplinaire et administratif d'appel selon la procédure prévue par l'article 45.**

En cas d'absence d'introduction du recours visé à l'alinéa 2 par l'avocat ou son client dans la mesure où il bénéficie de l'assistance judiciaire partielle, le bâtonnier transmet le décompte final accompagné de son avis ainsi que le dossier des justificatifs concernant les frais exposés par l'avocat chargé de l'assistance judiciaire au ministre de la Justice ou à son délégué qui en arrête le montant.

En cas d'introduction du recours visé à l'alinéa 2 par l'avocat ou son client dans la mesure où il bénéficie de l'assistance judiciaire partielle, le bâtonnier transmet le décompte final, la décision rendue par le Conseil disciplinaire et administratif et, en cas d'appel, la décision du Conseil disciplinaire et administratif d'appel, ainsi que le dossier des justificatifs concernant les frais exposés par l'avocat chargé de l'assistance judiciaire au ministre de la Justice ou à son délégué qui en arrête le montant.

La prescription quinquennale prévue par l'article 61 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le ~~B~~budget, la comptabilité et la ~~T~~trésorerie de l'Etat est interrompue à partir du jour de la notification par le bâtonnier de la lettre recommandée prévue par l'alinéa 2 ~~1~~er jusqu'à la fin du délai d'un mois pour introduire le recours qui y est indiqué ou, en cas d'introduction d'un tel recours, jusqu'à la fin de la procédure visée à l'alinéa 2. »

Commentaire :

Afin de donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat émise par rapport à la deuxième phrase de l'alinéa 1er, il est proposé de supprimer cette phrase, qui de toute façon n'a plus d'utilité compte tenu du fait que toutes les dispositions pertinentes se trouvent dorénavant dans le présent projet de loi.

Les renvois d'articles ont été adaptés à la troisième phrase de l'alinéa 2.

A l'alinéa 2, la possibilité d'interjeter appel contre la décision prise par le Conseil disciplinaire et administratif est explicitement mentionnée tel que recommandé par le Conseil d'Etat.

L'observation du Conseil d'Etat relative à l'alinéa 5 a été suivie en ce qui concerne le renvoi à l'alinéa 2 au lieu de l'alinéa 1er.

Le renvoi à la « fin de la procédure visée à l'alinéa 2 » inclut dorénavant la procédure d'appel qui a été explicitement mentionnée de sorte que la remarque du Conseil d'Etat consistant à tenir compte du cas de figure de l'introduction d'un appel à l'encontre de la décision du Conseil disciplinaire et administratif a été suivie.

Au niveau légistique, il est proposé de reprendre toutes les suggestions du Conseil d'Etat.

Amendement n°31

L'article 48 nouveau (article 32 initial) est amendé comme suit :

« **Art. 48. ~~32.~~** Les dispositions de la présente loi **se rapportant à l'assistance judiciaire totale** s'appliquent aux demandes d'assistance judiciaire introduites auprès du bâtonnier de l'Ordre des avocats territorialement compétent, tel que défini à l'article **1er ~~16 de la présente loi~~**, à partir du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, aux demandes d'assistance judiciaire introduites avant l'entrée en vigueur de la présente loi et aux assistances judiciaires accordées avant l'entrée en vigueur de la présente loi, à condition que l'avocat désigné n'ait pas encore déposé son décompte final auprès du bâtonnier du Barreau duquel il est membre.

Les dispositions de la présente loi se rapportant à l'assistance judiciaire partielle s'appliqueront uniquement aux demandes d'assistance judiciaire introduites auprès du bâtonnier territorialement compétent, tel que défini à l'article 1er, de la présente loi, à partir du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi. »

Commentaire :

Le renvoi à l'article 16 tel qu'il figurait dans le projet de loi tel qu'il avait été déposé a été remplacé par un renvoi à l'article 1er dans lequel il est proposé de regrouper les règles de compétence territoriale. Les mots « de la présente loi » qui se trouvaient derrière les mots « article 16 » ont été supprimés, car superfétatoires.

Conformément aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé de compléter l'article par un alinéa 2 nouveau qui prévoit une disposition transitoire spécifique pour l'assistance judiciaire partielle. Les dispositions relatives à l'assistance judiciaire partielle ne s'appliqueront dès lors qu'aux demandes d'assistance judiciaire introduites à partir du jour de l'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

*

7. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Amendement n°1

L'article 1er du projet de loi est amendé comme suit :

« **Art. 1er.** L'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, est modifié comme suit :

1° **L'alinéa 1er est scindé en deux alinéas dont le premier et le début de phrase du second prennent la teneur suivante** :

a) « **Art. 1er.** Il est tenu un registre de commerce et des sociétés**, qui a pour objet:**
1° la collecte et l'inscription des informations requises par la loi en rapport avec les personnes et les entités immatriculées visées à l'alinéa 2,
2° la conservation de ces informations, et
3° la mise à disposition de ces informations au public et aux administrations et établissements publics aux fins suivantes:
a) à des fins d'information
b) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme:
c) à des fins statistiques;
d) à des fins scientifiques, et
e) à toutes autres fins déterminées par la loi.
~~**dans lequel sont**~~ **Sont immatriculés au registre de commerce et des sociétés** sur leur déclaration ou sur la déclaration d'un mandataire**:** » ;

b) Le point 16° devient le point 17° ;

c) Il est inséré un nouveau point 16° ayant la teneur suivante :

« 16° les fonds d'investissement alternatifs réservés qui n'ont pas la forme juridique visée par les points 2°, 13° et 14° ; » ;

2° L'alinéa 3 est complété par la phrase suivante : « Les informations inscrites doivent être adéquates, exactes et actuelles. ».

3° Le dernier alinéa est supprimé. »

Commentaire :

A l'instar de ce qui est également prévu pour le registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *RBE* »), il est proposé de préciser dans la loi les finalités du registre de commerce et des sociétés (ci-après « RCS »).

La finalité première est la collecte et la mise à disposition d'informations sur les personnes visées (les commerçants, les personnes morales les entités visées par la loi) ceci à des fins d'information du public. Cette finalité découlait déjà de la loi dans sa formulation antérieure alors que le présent article précisait déjà que le RCS est public. Néanmoins, il a été jugé utile d'ajouter à cette finalité le rôle que joue le RCS dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Accessoirement, des traitements statistiques sont aussi possibles de même que tout autre traitement prévu par la loi, ceci pouvant être par exemple des traitements dans le cadre de missions assumées par des établissements publics.

Par l'insertion du point 3° à l'article 1er, le dernier alinéa de cet article qui énonce actuellement que « Le registre de commerce et des sociétés est public » peut être supprimé en raison de son caractère superfétatoire.

Amendement n°2

L'article 2 du projet de loi, portant sur l'article 2 de la loi précitée, est amendé comme suit :

Art. 2. L'article 2, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 2. (1) Le registre de commerce et des sociétés fonctionne sous l'autorité du ministre ~~ayant la~~ de la Justice ~~dans ses attributions~~, **qui en confie la gestion à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin.**

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés à a la qualité de responsable du ~~fichier~~ traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), tel que modifié.

~~**(2) La gestion du registre de commerce et des sociétés est confiée à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin, qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité.**~~

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier et a **~~également~~** la qualité de sous-traitant **~~du fichier~~** au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité. ».

Commentaire :

La Commission nationale pour la protection des données (ci-après « CNPD »), a indiqué dans son avis[3]: « Il convient de rappeler que la notion de responsable du traitement est un concept fonctionnel en ce qu'il vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties. Cela signifie que le statut juridique du ministre ayant la Justice dans ses attributions (ci-après le « ministre ») en tant que responsable du traitement, tel que défini par les textes sous avis, doit être déterminé par ses activités. »

La définition de « responsable du traitement » est donnée à l'article 4, sous 7), dans le règlement général sur la protection des données. Après réexamen et au vu du rôle effectif du LBR, il est proposé par la voie de l'amendement ci-dessus d'indiquer que le LBR est le responsable du traitement et de tenir ainsi compte des observations formulées par la CNPD. Le CTIE étant repris comme seul sous-traitant, il y a lieu d'enlever le terme « également » au paragraphe 3.

Par ailleurs, le terme « du fichier » a été supprimé comme suite à la suggestion de la CNPD.

Amendement n°3

L'article 3 du projet de loi, portant sur l'article 3 de la loi précitée, est amendé comme suit :

Art. 3. L'article 3, alinéa 1er, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 2°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et le cas échéant, le prénom usuel » ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et **~~l'~~une** adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 7° est remplacé comme suit :
« 7° le cas échéant, les personnes nommées en qualité de gérant et fondé de pouvoir général, leur adresse privée ou professionnelle précise, leurs attributions, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*; »

4° Au point 8°, sont insérés après les termes « la nationalité, », les termes « le sexe, le numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ».

5° Au point 8°, sont insérés in fine, le bout de phrase : « Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ; »

Commentaire :

Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique en ce qui concerne le point 4° portant sur des informations de contact à fournir.

[3] *cf.* document parlementaire 7961/04

Il est proposé de conserver la demande d'adresse électronique auprès du déposant. Une telle adresse doit pouvoir être utilisée afin de faciliter les échanges entre le *Luxembourg Business Register* (ci-après « LBR ») et les sociétés immatriculées. La possibilité pour qu'une adresse électronique ne permette pas d'atteindre les destinataires a été prise en compte, mais cela semble rester un instrument flexible et moderne.

Il n'en demeure pas moins que l'adresse électronique sera utilisée uniquement pour un suivi préventif automatisé, le courriel n'aura pas de valeur juridique lors de mises en demeure officielles et n'apparaîtra pas sur les extraits. Cependant, pour demander une telle information, le LBR doit disposer d'une base légale. Il est en outre à préciser que le texte mentionne « l'adresse électronique si une telle adresse existe » sans préciser qu'il doit s'agir d'une adresse générique. Il est donc tout à fait libre à l'entité concernée de communiquer l'adresse électronique à laquelle elle souhaite être contactée, que ce soit une adresse comprenant un nom, un service ou une adresse du type info@...

Pour autant que ceci permette d'éviter une mécompréhension, on pourrait proposer de communiquer « une » adresse électronique à laquelle l'entreprise peut être contactée.

Quant au point 8°, il est proposé d'insérer un bout de phrase relatif à la collecte d'informations relatives au sexe de la personne. Ces données ne sont pas publiées sur le site internet ou sur l'extrait mais servent à la vérification de la mise en œuvre des politiques d'égalité entre les genres et plus particulièrement de permettre l'établissement de statistiques quant aux compositions des organes de gestion/d'administration des sociétés et autres entités inscrites au RCS. Il est d'une importance cruciale de pouvoir donc récolter l'information relative au genre des personnes aux fins d'établir des données ventilées par sexe conformément aux engagements internationaux et européens du Luxembourg en matière de promotion de l'égalité. La protection contre toute utilisation abusive sera garantie par le fait que ces données seront traitées uniquement après avoir été anonymisées. Il est proposé de modifier le projet de loi en ce sens en indiquant que cette donnée est récoltée uniquement à des fins statistiques et ne sera pas reprise sur les extraits. Le formulaire par le biais duquel cette information sera collectée comprendra trois cases (masculin / féminin / case vide).

Amendement n°4

L'article 5 du projet de loi, portant sur l'article 4*bis* de la loi précitée, est amendé comme suit :

1° Au point 1°, in fine, sont insérés les termes « . Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ; » ;

2° Le point 3° est amendé comme suit : « l'adresse précise de la succursale et ~~l'~~**une** adresse électronique, si une telle adresse existe ; »

Commentaire :

Les amendements apportés à l'article 4*bis* de la loi prémentionnée sont étroitement liés à l'amendement n° 3 ci-dessus et visent à garantir le parallélisme des formes dans le projet de loi.

Amendement n°5

L'article 6, point 1°, du projet de loi (article 6 de la loi précitée) est amendé comme suit :

Au point 3°, le libellé prend la teneur suivante : « l'adresse précise du siège social et ~~l'~~**une** adresse électronique, si une telle adresse existe »

Commentaire :

L'amendement apporté à l'article 6 de la loi prémentionnée est étroitement lié à l'amendement n° 3 ci-dessus et vise à garantir le parallélisme des formes dans le projet de loi.

Quant aux points 6°, b), et 7°, b), il est proposé de maintenir les termes « ou d'entités ». A ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'article 11*ter* ci-dessous.

Amendement n°6

L'article 7, point 2, du projet de loi (article 6*bis* de la même loi) est amendé comme suit :

L'article 6*bis*, point 5°, de la même loi prend la teneur suivante : « l'adresse précise du siège du groupement et ~~l'~~**une** adresse électronique, si une telle adresse existe ».

Commentaire :

L'amendement apporté à l'article 7 de la loi prémentionnée est étroitement lié à l'amendement n° 3 ci-dessus et vise à garantir le parallélisme des formes dans le projet de loi.

Quant au point 6°, il est proposé de maintenir les termes « ou d'entités ». A ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'article 11*ter* ci-dessous.

Amendement n°7

L'article 13, point 3°, du projet de loi, portant sur l'article 11, point 3°de la loi précitée, est amendé comme suit :

« 3° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et ~~l'~~**une** adresse électronique, si une telle adresse existe » ; »

Commentaire :

L'amendement apporté à l'article 11 de la loi prémentionnée est étroitement lié à l'amendement n° 3 ci-dessus et vise à garantir le parallélisme des formes dans le projet de loi.

Amendement n°8

L'article 14 du projet de loi, portant sur l'article 11*bis* de la loi précitée, est amendé comme suit :

L'article 11*bis*, point 4°, de la même loi prend la teneur suivante : « l'adresse précise de la succursale et ~~l'~~ **une** adresse électronique, si une telle adresse existe; ».

Commentaire :

L'amendement apporté à l'article 11*bis* de la loi prémentionnée est étroitement lié à l'amendement n°3 ci-dessus et vise à garantir le parallélisme des formes dans le projet de loi.

Quant au point 6°, b), il est proposé de maintenir les termes « ou d'entités ». A ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'amendement n°9 visant l'article 11*ter* de la loi précitée.

Amendement n°9

L'article 15 du projet de loi, portant sur l'article 11*ter* de la loi précitée, est amendé comme suit :

L'article 11*ter*, point 1°, de la même loi prend la teneur suivante :

« 1° s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalités, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques~~;~~**. Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée,** » »

Commentaire :

L'article 11*ter* n'introduit pas de nouvelles informations à communiquer au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés mais centralise l'ensemble des données signalétiques qui doivent d'ores et déjà être transmises, lorsqu'une personne est inscrite au registre de commerce et des sociétés au sein d'un dossier d'une personne ou entité immatriculée, à quelque titre que ce soit.

En principe, les informations d'identification communiquées dans le cadre de la démission seront donc les mêmes que celles qui ont été communiquées au moment de l'inscription de la personne. Le fait que la personne démissionnaire ait à communiquer ces informations permet de l'identifier clairement et de s'assurer qu'il n'y a pas d'erreur sur la personne lors de l'inscription de la démission.

En pratique toutefois, si des données étaient manquantes lors de l'immatriculation/prise de fonctions, ce qui sera probablement et temporairement le cas pour le numéro d'identifiant national luxembourgeois, il est possible que plus de données soient réclamées lors de la démission. Il s'agit aussi de mettre à niveau la qualité des données. Quant à la communication du numéro de matricule en cas de création d'un nouveau numéro, il est renvoyé aux explications données sous l'article 23 du projet de loi (article 15-1 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises) ci-dessous qui précisent que le numéro matricule créé sera bien communiqué par le Centre des technologies de l'information de l'État (ci-après « CTIE ») à la personne intéressée par voie de courrier.

Il est en effet prévu à l'article 11*ter* que le requérant insère lui-même le numéro d'identification luxembourgeois. S'il ne dispose pas d'un numéro matricule, il fournira les informations habituellement demandées dans le cadre de l'attribution d'un nouveau numéro

matricule en application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, informations qui seront continuées par le LBR au Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE) qui attribue alors le numéro. Suite au retour donné par le CTIE, le numéro sera inséré par le LBR. Par ailleurs, le numéro attribué est alors communiqué par le CTIE selon la procédure normale par voie de courrier.

Quant au point 2° du même article, les fonds, les succursales, les sociétés en commandite spéciales ne sont pas dotés de la personnalité morale mais sont bien immatriculés. C'est pour cela qu'il est logique d'ajouter le terme « entités » et de le conserver aussi dans l'ensemble du texte.

Il conviendrait cependant de l'ajouter aussi à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ainsi qu'à l'article 11*bis* point 6°, litera b) pour tenir compte du commentaire du Conseil d'État.

Amendement n°10

Il est inséré un article 19 dans ce projet de loi, portant sur l'article 12*quater*, paragraphe 1er, de la loi précitée, et qui prend la teneur suivante :

« **Art. 19. A l'article 12*quater*, paragraphe 1er, de la même loi, il convient d'insérer les termes « et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, », entre les termes « études économiques » et les termes « ,auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés. »** »

Commentaire :

L'article sous rubrique vise à tenir compte d'une observation d'ordre légistique formulée par le Conseil d'Etat, rappelant la nécessité de reproduire l'intitulé exact des lois auxquelles est fait référence dans le texte de loi.

Les articles subséquents sont renumérotés.

Amendement n°11

A l'article 21 (ancien article 20) du projet de loi, portant sur l'article 14 de la loi précitée, les mots « alinéa »et « alinéas » sont remplacés par les mots « paragraphe » et « paragraphes » aux points 1, 2, 3 et 4.

Commentaire

Le texte a été adapté alors que l'article est subdivisé en paragraphes et non plus en alinéas.

Amendement n°12

A l'article 22 (ancien article 21) du projet de loi, portant sur l'article 15 de la loi précitée, les mots « nouvel alinéa » sont remplacés par le mot « paragraphe 5 ».

Commentaire

L'amendement sous rubrique tient compte de la modification de l'article 15 de la loi précitée, opérée par l'article 14 de la loi portant modification : 1° du Code civil ; 2° de la loi modifiée du

9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; 3° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ; 4° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés votée le 16 juin 2023 par la Chambre. Cet article 14 modifie en effet l'article 15 de la loi du 19 décembre 2002 en le subdivisant en paragraphes et en y ajoutant un nouveau paragraphe 4. Le nouveau paragraphe inséré par le présent projet de loi doit donc être numéroté en paragraphe 5 pour éviter de se substituer au nouveau paragraphe 4 introduit par l'article 14 précité.

Amendement n°13

L'article 23 (ancien article 22) du projet de loi, portant sur l'article 15-1 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« Art. 15-1. (1) La banque de données du registre de commerce et des sociétés est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée **par la loi** au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre de commerce et des sociétés et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions. **Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre III de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.**

(3) Les agents de l'Etat, des communes ou des établissements publics qui consultent le registre de commerce et des sociétés dans l'exercice de leurs missions sont tenus d'informer le gestionnaire dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le registre de commerce et des sociétés, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation. »

Commentaire :

Suite à l'observation de la CNPD, il y a lieu d'indiquer que le RBE sera interconnecté avec le seul RCS. Inversement le RCS est interconnecté non seulement avec le RBE, mais aussi avec le Recueil Electronique des Sociétés et Associations (ci-après « RESA »).

A l'endroit du paragraphe 1er, la référence aux banques de données dont la gestion a été déléguée au gestionnaire est suffisamment claire, puisque chacune de ces délégations a été faite par la loi. Pour écarter tout doute sur le sujet, il est proposé d'ajouter la précision « par la loi » dans le texte de la loi en projet.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il convient de signaler que suite à l'observation du Conseil d'Etat, la Commission de la Justice estime utile de prévoir de manière limitative les traitements de données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire peut avoir accès,

les données à caractère personnel se limitant à celles que le gestionnaire doit demander en vertu du Chapitre III de la présente loi.
L'idée principale étant ici de mettre en œuvre une vérification croisée des informations afin d'en assurer la qualité. La disposition proposée renverra à un règlement grand-ducal arrêtant exactement une liste limitative des données et des bases de données visées.

Suite à l'avis de la CNPD, on peut également indiquer que ceci comprendrait outre le Registre national des personnes physiques (ci-après « RNPP ») et le Registre national des localités et des rues (ci-après « CACLR »), également le relevé des autorisations d'établissement (relevant de la compétence du ministère des Classes moyennes) ou encore le relevé des codes de nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté Européenne (code « NACE ») tenu par le STATEC.

Quant au mécanisme de mise à jour automatique, il parait difficile de donner les précisions demandées dans le texte même de la loi ou du règlement compte tenu de l'évolution constante des techniques et compte tenu des différentes bases de données utilisées. On peut toutefois relever que les mises à jour se feront en principe par la création de dépôt automatique reprenant l'information mise à jour, ceci permettant de retracer quand et à partir de quelle information une donnée a pu être mise à jour.

Un paragraphe 3 nouveau est inséré dans le libellé de l'article 15-1. A l'instar de ce qui est introduit à l'article 8 paragraphe 1er de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, il est proposé de prévoir une obligation de remonter les constats d'informations manquantes ou erronées par les agents de l'Etat, des communes ou des établissements publics qui consultent le RCS dans le cadre de leurs missions. Ceci a pour objet de renforcer les mécanismes de contrôle des informations et la remontée d'information au gestionnaire de l'existence de données manquantes ou erronées permet ainsi au gestionnaire d'initier une procédure de vérification auprès de l'entité concernée et le cas échéant de mise à jour des données.

La disposition n'est pas assortie d'une sanction, ce qui n'enlève rien à son utilité, le but étant de s'assurer une remontée d'information par des acteurs qui ont souvent une meilleure vue sur les entités dont elles consultent les données.

Amendement n°14

L'article 24 (ancien article 23) du projet de loi, portant sur l'article 19-5 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« **Art. ~~23~~24.** A la suite de l'article 19-4, de la même loi, est inséré un nouvel article 19-5 comme suit :

« Art. 19-5. (1) Le Recueil électronique des sociétés et associations fonctionne sous l'autorité du ministre ~~ayant~~ de la Justice ~~dans ses attributions~~, qui **en confie la gestion au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.**

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du la qualité de responsable du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, telle que modifiée.

~~**(2) La gestion du Recueil électronique des sociétés et associations est confiée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.**~~
(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du recueil et a ~~**également**~~ la qualité de sous-traitant ~~**du fichier**~~ au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. ». »

Commentaire :

Il est proposé de préciser à l'endroit du paragraphe 1er de l'article 19-5 de la loi précitée que la gestion du registre de commerce et des sociétés est exercée par le gestionnaire dudit registre. Le paragraphe 2 précise que le gestionnaire est à considérer comme le responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Amendement n°15

L'article 25 (ancien article 24) du projet de loi, portant sur l'article 19-6 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« **Art. 19-6. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.**

(~~1~~2) Pour s'assurer de la tenue à jour du registre de commerce et des sociétés, lorsque le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés constate l'existence de données erronées ou périmées, le défaut d'inscription d'une donnée requise par la loi, ou l'absence de dépôt d'un acte ou document requis par la loi, endéans les délais prescrits par la loi, il adresse par courrier recommandé à la personne ou entité concernée une demande de mise à jour de son dossier.

(~~2~~3) Lorsque la personne ou entité concernée par la demande de mise à jour n'a pas régularisé son dossier endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet **dans le dossier de la personne ou de l'entité,** le fait que le dossier de la personne ou entité concernée n'est pas à jour ou présente des manquements aux dispositions légales applicables, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;
b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;
c) **prononcer une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour** ~~**une amende administrative d'un montant de 3500 euros, à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour. Le montant de l'amende est de 250 euros, lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation**~~ **;**
d) radier d'office le dossier de la personne ou entité concernée, sans que cela emporte dissolution**, ni les cas échéant perte de la personnalité juridique**, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour.

(~~34~~) ~~En notifiant sa~~ **Le gestionnaire notifie la** décision prononçant une ~~amende administrative~~ **astreinte** par lettre recommandée**.**, **Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé,** le gestionnaire **notifie le montant liquidé par lettre recommandée qui vaut titre ~~la rend~~** exécutoire. ~~L'amende~~ **Le montant liquidé de l'astreinte** doit être acquitté~~e~~ endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes et entités auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre ~~l'amende administrative~~ **l'astreinte prononcée** peut être introduit par l'entité concernée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(**45**) Le dépôt ou l'inscription de l'information, acte, extrait d'acte ou document manquants, effectués postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) et permettant la régularisation du dossier de la personne ou entité concernée entrainent :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe (2) lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de dépôt, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

~~**(5) En cas de manquements graves aux dispositions légales applicables et en l'absence de régularisation par la personne ou entité concernée, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés la dénonce au parquet.**~~

(~~56~~) **En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 2 litera d), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au parquet.** »

Commentaire :

Il est inséré un paragraphe 1er nouveau dans l'article sous rubrique. Dans le cadre de ses missions, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés doit s'assurer de l'exactitude des données inscrites. Pour ce faire, il dispose d'un contrôle *a priori*, qui s'exerce au moment de la présentation d'une demande de dépôt, tel que prescrit à l'article 21, paragraphe 2 de la loi.

Ainsi, avant l'insertion des données communiquées dans la banque de données du registre de commerce et des sociétés, celles-ci sont vérifiées par le gestionnaire qui peut déjà aujourd'hui à ce stade requérir des pièces justificatives additionnelles. La nouvelle disposition vise à permettre au gestionnaire, dans le cadre d'un contrôle a posteriori de la banque de données, de contacter une entité immatriculée pour s'assurer que l'information inscrite est toujours correcte et de pouvoir demander une pièce complémentaire justifiant l'inscription. Ceci permettra de corriger les éventuelles erreurs que le gestionnaire n'aurait pas ou pu relever lors de son contrôle a priori.

Dans le cadre de ses missions, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés doit s'assurer de l'exactitude des données inscrites. Pour ce faire, il effectue un contrôle a priori, qui s'exerce au moment de la présentation d'une demande de dépôt, tel que prescrit à

l'article 21, paragraphe 2, de la loi. Ainsi, avant l'insertion des données communiquées dans la banque de données du registre de commerce et des sociétés, celles-ci sont vérifiées par le gestionnaire qui peut déjà aujourd'hui à ce stade requérir des pièces justificatives additionnelles. La nouvelle disposition vise à permettre au gestionnaire, dans le cadre d'un contrôle a posteriori de la banque de données, de contacter une entité immatriculée pour s'assurer que l'information inscrite est toujours correcte et de pouvoir demander une pièce complémentaire justifiant l'inscription. Ceci permettra de corriger les éventuelles erreurs que le gestionnaire n'aurait pas ou pu relever lors de son contrôle a priori.

Quant au paragraphe 3, il convient de signaler que les mesures envisagées ne sont pas toutes des sanctions. Elles sont graduées et ont vocation à s'appliquer de façon successive. Les deux premières mesures, prévues aux points a) et b), sont cumulatives et applicables à partir du premier jour du 3e mois suivant la mise en demeure envoyée par le LBR. L'affichage sur le site et sur l'extrait n'apparait que lors de la consultation des données de l'entité concernée (ou sur l'extrait demandé) et n'est donc pas une mesure de sanction sous forme de publication sur le site internet d'une liste générale des entités se trouvant en défaut d'avoir mis leur information à jour. Il s'agit donc plus d'informer les tiers ayant des relations existantes avec l'entité incriminée. De même il n'est pas prévu de publier sous forme de liste ou autrement les amendes/astreintes prononcées sur le site internet du LBR. Le mécanisme prévu est donc à cet égard tout à fait différent du régime de publicité des sanctions pratiqué par la Commission de surveillance du secteur financier.

Quant au paragraphe 3, point c), il est proposé de reprendre la suggestion du Conseil d'Etat d'utiliser un mécanisme d'astreinte. Ce mécanisme semble tout à fait adapté au but poursuivi par le projet de loi. Il convient de noter que cette astreinte laisse une chance supplémentaire aux entités de bonne volonté qui pourront encore limiter les frais si elles arrivent à se conformer rapidement aux demandes du LBR. Le mécanisme de l'astreinte permet également d'éviter toute question quant à l'égalité devant la loi, puisque le même montant forfaitaire est proposé, qu'elle que soit la forme juridique de l'entité visée par l'astreinte.

Par contre il parait préférable de prévoir un montant modéré unique par jour pour l'astreinte, alors qu'il y a de nombreuses hypothèses envisageables. Il est donc proposé de prévoir une astreinte journalière de 40 euros par jour, ce qui nous amènerai à un montant de 3600 euros au bout de 90 jours, qui est le moment de la prochaine démarche du LBR, à savoir celle de la radiation administrative. Le montant maximal de 3 600 euros est ainsi tout à fait proche de celui envisagé au départ comme montant pour les personnes morales et entités autres que des associations sans but lucratif (ci-après « ASBL ») et fondations.

Comme suite aux observations sous le point b), la Commission de la Justice est d'accord avec la proposition de ne plus prévoir un traitement différencié réservé aux ASBL et fondations, la modération du montant forfaitaire de l'astreinte journalière permettra aux ASBL et fondations défaillantes de régulariser leur situation à un coût raisonnable pour peu qu'elle soit diligente à le faire.

Dans la mesure où le montant dû au titre d'une astreinte prononcée par le LBR n'est déterminable qu'au moment de la mise à jour, ou en l'absence de mise à jour au bout de 90 jours (moment auquel le montant maximal est atteint), il convient de prévoir que le montant de l'astreinte est liquidé et notifié, cette notification ayant valeur de titre exécutoire afin d'en permettre le recouvrement forcé si le montant n'est pas payé.

Quant au point d), du paragraphe 3 (ancien paragraphe 2), le Conseil d'Etat a exprimé plusieurs observations critiques à l'encontre de ce libellé. La Commission de la Justice donne à considérer que la radiation d'office existait déjà et reste un outil nécessaire pour signaler aux tiers qu'un problème grave de conformité existe. Il est à noter que la radiation administrative n'a pas pour effet de faire disparaitre toutes les données, mais d'afficher le

dossier avec – bien en évidence – une mention comme quoi le dossier a été rayé administrativement.

Ceci risque effectivement de rendre en pratique très difficile la poursuite des activités d'une entité rayée, si de telles activités existent encore, en empêchant ces entités notamment d'obtenir un extrait de registre de commerce. Pour les entités sans activité réelle, la procédure sera poursuivie pour aboutir à une dissolution administrative comme la loi le permet désormais, sinon à une dissolution judiciaire. Il est d'ailleurs à relever qu'un pays comme la Belgique a également mis en œuvre un tel procédé de radiation administrative. Si après la radiation administrative, le dossier n'est toujours pas régularisé, l'*ultima ratio* sera l'envoi du dossier au Parquet aux fins de liquidation judiciaire, bien entendu uniquement dans le cas où une liquidation judiciaire est possible.

De plus, il est procédé à une reformulation du point d). Le libellé est aligné sur l'article 34 du projet de loi portant modification de l'article 9 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

Amendement n°16

L'article 25 du projet de loi, portant sur l'article 21, paragraphe 5 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« Art. ~~25~~26. L'article 21, paragraphe 5, de la même loi **prend la teneur suivante : ~~est supprimé~~**.

~~(5) Est puni d'une amende de 251 à 5.000 euros quiconque omet de requérir les immatriculations et inscriptions requises par les articles 3 à 11, 13 et 20.~~

~~La peine sera encourue à nouveau, lorsque le contrevenant a négligé de se conformer à la loi dans les huit jours de la date où la condamnation sera devenue définitive.~~

(5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, autre qu'une décision de refus visée au paragraphe 3 peut être déférée dans le délai d'un mois, sous peine de forclusion au tribunal administratif. »

Commentaire :

L'abolition du paragraphe 5 de l'article 21 de la loi précitée, proposée initialement par les auteurs du projet de loi, est supprimée. Ce paragraphe prend une nouvelle teneur et vise dorénavant à instaurer une voie de recours devant le tribunal administratif, ouverte au justiciable contre les décisions administratives émanant du gestionnaire du RCS, à l'exception des décisions prévues à l'endroit du paragraphe 3.

Suite à l'insertion de l'article sous rubrique, les articles subséquents du projet de loi sont renumérotés.

Amendement n°17

A la suite de l'article 26 du projet de loi, est inséré un nouvel article 27, portant sur l'insertion d'un article 22-4 dans la loi précitée :

« **Art. 27.** Il est inséré un article 22-4 dans la même loi, qui prend la teneur suivante :

Art. 22-4. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi. »

Commentaire :

Les traitements que le gestionnaire peut être amenés à effectuer sont en augmentation et ils trouvent leur source dans l'extension des missions confiées à ce dernier, qui sont liées à la précision des informations recueillies et aux finalités poursuivies par le RCS. En effet, rappelons qu'une des priorités proposées dans ce projet de loi est d'améliorer la confiance en les registres nationaux dont le RCS, en assurant la qualité de données collectées et leur maintien à jour. Le gestionnaire doit donc être proactif en la matière. En outre, en raison des données qu'il gère, le gestionnaire a aussi et à son niveau, un rôle à jouer en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Il doit dans ce contexte mettre en œuvre une approche basée sur les risques, qui implique une vue analytique et transversale de la banque de données afin de capter les risques inhérents.

Pour ce faire et atteindre ces objectifs, le gestionnaire doit pouvoir effectuer des traitements spécifiques et s'appuyer sur des outils informatiques adaptés, qui viennent en parallèle de la banque de données source, gérée informatiquement par le CTIE. Ainsi, ces traitements sont directement réalisés par le gestionnaire sur une plateforme sécurisée, hébergée auprès du CTIE, sur laquelle la copie d'une partie de la banque de donnée du RCS est déposée.

Le suivi automatisé du contenu de la banque de données du RCS, qui permettra de détecter les entités potentiellement en manquement au regard de leur obligation de dépôt et de publication, est un des exemples de traitement transversal que le gestionnaire effectuera. Citons aussi la comparaison des personnes inscrites au RCS par rapport aux listes de sanctions émises par l'Union européenne ou l'Organisation des Nations Unies. Un autre exemple peut être donné en ce qui concerne l'élaboration de statistiques particulières, requises par le ministère de la Justice dans le cadre de l'évaluation des risques au niveau national, qui supposent un traitement spécifique par le gestionnaire.

Amendement n°18

Il est inséré un nouvel article 30 dans le projet de loi, portant modification de l'article 2 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, et qui prend la teneur suivante :

Art. 30. L'article 2 est modifié comme suit :

« **Art. 2.** Il est établi sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions un registre dénommé « Registre des bénéficiaires effectifs », en abrégé « RBE », qui a pour **objet ~~finalités~~**:
1° l'inscription des bénéficiaires effectifs des entités immatriculées,
2° la conservation **des données relatives aux bénéficiaires effectifs inscrits,** et
3° la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées **aux fins suivantes :**

a) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme:
b) à des fins statistiques;
c) à des fins scientifiques, et
d) à toutes autres fins déterminées par la loi. »

Commentaire :

L'amendement a pour but de fixer dans la loi l'objet et les finalités poursuivis par la création du registre des bénéficiaires effectifs.

La finalité de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme est une évidence en soit compte tenu du fait que le registre a été mis en place au départ en transposition de la Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la Directive 2006/70/CE de la Commission, ainsi que par la Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la Directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les Directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

Il est à noter que ceci vise aussi bien les aspects de blanchiment eux-mêmes que des infractions sous-jacentes à l'origine du blanchiment, l'un et l'autre étant intimement liés et devant faire l'objet de la même attention des acteurs impliqués dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.
Les autres fins visées sont d'autres traitements légitimes, ceux visés sous b) et c) étant par ailleurs explicitement considérés par le règlement RGPD (article 89.1) comme n'étant pas incompatibles avec les finalités initiales et le point d) laissant le soin au législateur de fixer dans le cadre de lois futures d'autres finalités. Ceci serait par exemple le cas pour la mise en place de mécanisme de filtrage en matière d'investissements étrangers qui impliquent de pouvoir vérifier qui sont les bénéficiaires effectifs.

A noter que les articles subséquents du projet de loi sont renumérotés.

Amendement n°19

Il est inséré un nouvel article 31 dans le projet de loi, portant modification de l'article 5 de la loi précitée :

Art. 31. L'article 5 est modifié comme suit :

« **Art. 5.** (1) **Le gestionnaire est chargé de l'inscription, de la sauvegarde, de la gestion administrative et de la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément aux dispositions de la présente loi~~. Le ministre ayant la Justice dans ses attributions a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).~~**

(2) **Le gestionnaire a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).~~Le gestionnaire est chargé de l'inscription, de la sauvegarde, de la gestion administrative et de la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément aux dispositions de la présente loi.~~**

~~**Le gestionnaire a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.**~~

(3) Sans préjudice des autres voies de communication prévues par la présente loi, toute communication entre le gestionnaire et l'entité immatriculée se fait par voie électronique sécurisée laissant une trace de l'envoi.

(4) Le gestionnaire n'est pas responsable du contenu de l'information inscrite.

(5) Le gestionnaire peut inscrire les informations sur les bénéficiaires effectifs d'une entité immatriculée dans le Registre des bénéficiaires effectifs à la demande et pour compte de l'entité immatriculée.

(6) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

(7) Le Centre des technologies de l'information de l'État a **~~également~~** la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. »

Commentaire :

La modification des paragraphes 1er et 2 intervient, suite aux observations formulées par la CNPD dans son avis du 31 mars 2023[4] (Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023).

Amendement n°20

L'article 34 du projet de loi (ancien article 30), portant modification de l'article 9 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« **Art. ~~30~~34.** L'article 9 est modifié comme suit :

Art. 9. (1) **Le gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.**

(2) Pour s'assurer de la tenue à jour du Registre des bénéficiaires effectifs, lorsque le gestionnaire constate d'office ou dans le cadre de l'article 8 l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, endéans le délai prescrit par la loi, il adresse par courrier recommandé à l'entité immatriculée une demande de vérification.

(**~~2~~3**) Lorsque l'entité immatriculée n'a pas répondu à la demande de vérification ou le cas échéant n'a pas régularisé ses inscriptions au Registre des bénéficiaires effectifs, endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :
a) afficher sur son site internet **dans le dossier de la personne ou de l'entité** le fait qu'une procédure de vérification est en cours de traitement, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;
b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

[4] doc. parl. N°7961/04

c) prononcer **une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ~~amende administrative d'un montant de 3500 euros, à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification. Le montant de l'amende est de 250 euros, lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation~~** ;
d) radier d'office le dossier de l'entité immatriculée, sans que cela emporte dissolution**, ni, le cas échéant perte de la personnalité juridique,** à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification.

(**34**) **~~En notifiant sa~~ Le gestionnaire notifie la** décision prononçant une ~~**amende administrative**~~ **astreinte** par lettre recommandée**. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé**, le gestionnaire **notifie le montant liquidé par lettre recommandé ~~la rend~~ qui vaut titre** exécutoire. L'amende doit être acquittée endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes immatriculées auxquelles ces amendes ont été infligées.
Un recours contre l'amende administrative peut être introduit par l'entité immatriculée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(**~~45~~**) La mise à jour de l'information au Registre des bénéficiaires effectifs, effectuée postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) entraine :
a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe (2) lettres a), b) et d) ;
b) une majoration des frais de déclaration, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(**~~56~~**) **En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 2 litera d, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au parquet ~~En cas de manquements graves aux dispositions légales applicables et en l'absence de régularisation par l'entité immatriculée, le gestionnaire la dénonce au parquet~~**.»

Commentaire :

Dans le cadre de ses missions, le gestionnaire du RBE doit s'assurer de l'exactitude des données inscrites. Pour ce faire, il dispose d'un contrôle *a priori*, qui s'exerce au moment de la présentation d'une demande de dépôt, tel que prescrit à l'article 7 de la loi. Ainsi, avant l'insertion des données communiquées dans la banque de données du registre de commerce et des sociétés, celles-ci sont vérifiées par le gestionnaire qui peut déjà aujourd'hui à ce stade requérir des pièces justificatives additionnelles. Le nouvel alinéa 1er, inséré au paragraphe 1er, vise à permettre au gestionnaire, dans le cadre d'un contrôle a posteriori de la banque de données, de contacter une entité immatriculée pour s'assurer que l'information inscrite est toujours correcte et de pouvoir demander une pièce complémentaire justifiant l'inscription. Ceci permettra de corriger les éventuelles erreurs que le gestionnaire n'aurait pas ou pu relever lors de son contrôle *a priori*.

Au paragraphe 2, point d), les termes « , ni, le cas échéant perte de la personnalité juridique, » sont insérés en réponse de l'observation du Conseil d'Etat sur le sens respectif des procédures de dissolution administrative et de la radiation administrative. Les mots « le cas échéant » s'expliquent par le fait que la radiation administrative peut également viser des entités comme les fonds communs de placement (ci-après « FCP ») qui n'ont pas la personnalité juridique.

Amendement n°21

Il est inséré un nouvel article 35 dans le projet de loi, portant modification de l'article 11 de la loi précitée :

« **Art. 35.** L'article 11 prend la teneur suivante

Art. 11. (1) **L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert:**
1° ~~Dans l'exercice de leurs missions, les~~ aux autorités nationales **dans l'exercice de leurs missions ;~~ ont accès aux informations visées à l'article 3.~~**
2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; et
5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4 du paragraphe 1 comprennent notamment :
1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiées du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias,
2° les organisations nationales de la société civile, constituées sous forme d'association sans but lucratif ou de fondation, présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci ; et
4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1 points 1°, 2° ou 5° du présent article.

~~(2) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès des autorités nationales sont fixées par règlement grand-ducal.~~ »

Commentaire :

L'article 11 de la loi précitée entend réformer l'accès au registre, et ce, suite à l'arrêt[5] *Luxembourg Business Registers* de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 novembre 2022.

S'il est clair que les professionnels du secteur financier, ayant une obligation légale dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que les autorités nationales doivent disposer d'un tel accès au registre dans le cadre de leur travail quotidien, la question de la détermination des autres personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme nécessite une réponse de la part du législateur.

La commission parlementaire entend garantir aux journalistes professionnels et aux organisations nationales de la société civile, constituées sous forme d'association sans but lucratif ou de fondation, présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, qu'ils puissent effectuer des recherches dans ce registre.

Amendement n°22

Il est inséré un nouvel article 36 dans le projet de loi, portant modification de l'article 12 de la loi précitée :

Art. 36. L'article 12 prend la teneur suivante :

« **Art. 12.** ~~**L'accès aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13° est ouvert à toute personne.**~~
(1) Les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 points 1 à 3 et 5, et paragraphe 2 points 1, 2, et 4 ont accès aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1er.

Les autres personnes visées à l'article 11 ont un accès limité aux informations des seules personnes morales et entités visées qui sont l'objet immédiat de leurs recherches ou, dans les cas des personnes visées au paragraphe 2 point 4, avec lesquelles elles sont susceptibles de conclure des transactions.

(2) L'accès est ouvert pour chaque personne ou entité aux informations suivantes:
1° pour les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 point 1 à l'ensemble des informations visées à l'article 3,
2° pour les autres personnes aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13°. »

Commentaire :

L'article 12 de la loi précitée introduit différents types d'accès, et ce en fonction des différentes personnes visées à l'article 11 de la même loi. Cet amendement fait suite aux discussions que la commission parlementaire a eues avec des représentants de la presse. Il est primordial que la future loi garantisse aux journalistes qu'ils puissent effectuer des recherches journalistiques en ayant recours aux données contenues dans le RBE.

Amendement n°23

[5] Arrêt de la CJUE, 22/11/2022, Luxembourg Business Registers, Affaire C-37/20

L'article 37 du projet de loi (ancien article 31), portant modification de l'article 13 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« **Art. ~~3~~137.** L'article 13 prend la teneur suivante :

« **Art. 13.** (1) **Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation sont fixées par règlement grand-ducal.**

~~**L'accès en consultation au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités et personnes visées aux articles 11 et 12 s'effectue par voie électronique selon des modalités d'accès fixées par règlement grand-ducal.**~~

Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités **nationales** visées à l'article 11**, paragraphe 1, point 1°** est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé.

(2*bis*) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.

(3) Aucune information sur une consultation des données par une ~~**autorité**~~ **entité ou personnes relevant d'une des catégories** visée**s** à l'article 11 **paragraphe 1er, points 1°, 3° et 4°, et du paragraphe 2 points 1°, 2° et 4°** ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs.

Le gestionnaire s'assure que la consultation de données du Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs. » »

Commentaire :

La commission parlementaire estime utile de créer la base légale pour que le Gouvernement puisse adopter un règlement grand-ducal fixant les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation du registre. Il est jugé utile que ce règlement grand-ducal précisera en particulier que pour l'accès des journalistes professionnels, le Conseil de presse recevra du LBR les habilitations informatiques nécessaires pour conférer l'accès aux journalistes professionnels via l'outil informatique mis à disposition par le LBR au Conseil de presse à cette fin.

Le paragraphe 2 porte sur la sécurité informatique et apporte des précisions importantes sur la conservation des données de journalisation.

Le paragraphe 3 prévoyant la règle de « no-tipping off » est adapté pour englober les personnes nouvellement énumérées dans la loi comme ayant accès au RBE et qui doivent pouvoir bénéficier de cette mesure. La question ne se posait pas dans les mêmes termes auparavant alors que ces personnes avaient accès à ces données en tant que membres du public.

Amendement n°24

Il est inséré un nouvel article 38 dans le projet de loi, portant insertion de l'article 15*bis* de la loi précitée :

Art. 38. A la suite de l'article 15, est inséré un nouvel article 15*bis*, libellé comme suit :

« Art. 15*bis*. La demande d'accès d'une personne visée à l'article 11 paragraphe 1, point 4° autre qu'une personne visée au paragraphe 2 points 1°, 2° ou 4° ne peut concerner qu'un nombre limité de personne morales ou entités par demande et ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation ou la dénomination.

La demande précise, sous peine de nullité :
1° si le requérant est une personne physique : les noms, prénoms, nationalités, date de naissance, lieu de naissance et domicile ou résidence de la personne demanderesse ; si le requérant est une personne morale : la dénomination, l'adresse précise du siège et la personne ou l'organe qualifié pour la représenter en justice ;
2° pour chaque personne morale ou entité visée par la demande :
a) le numéro d'immatriculation ; ou
b) la dénomination.
3° le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé.
À l'appui de la demande il est joint tout document de nature à justifier de l'existence d'un intérêt légitime.

(3) Le gestionnaire décide du bien-fondé de la demande en appréciant l'existence d'un intérêt légitime dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme de la demande d'accès et notifie sa décision à la personne physique ou morale requérante.

Aux fins de l'appréciation de l'existence d'un intérêt légitime, le gestionnaire s'appuie sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Le gestionnaire tient compte de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision.

(4) En cas de décision favorable du gestionnaire, le gestionnaire transmet à la personne physique ou morale requérante dans un délai de 3 jours ouvrables à compter de la décision un extrait comportant les informations visées au paragraphe 1er.
La personne physique ou morale requérante ne peut utiliser l'information à des fins autres que celles précisées dans la demande et acceptées par le gestionnaire.

(5) En cas de décision négative du gestionnaire et de recours contre cette décision conformément aux dispositions du paragraphe 6, le gestionnaire s'abstient de transmettre l'extrait jusqu'à ce qu'à ce qu'une décision judiciaire soit coulée en force de chose jugée.

(6) Contre la décision du gestionnaire, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Il doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. »

Commentaire :

Le nouvel article 15*bis* de la loi prémentionnée apporte des précisions sur la demande à formuler pour obtenir un accès au RBE ainsi que sur les informations qui doivent être ajoutées obligatoirement à cette demande. Le gestionnaire du registre examine les demandes qui lui sont soumises, en prenant en considération l'avis de la commission consultative prévue à l'article 15*ter* et procède à une mise en balance des droits fondamentaux en cause.

A noter que le demandeur peut formuler un recours juridictionnel devant le tribunal administratif contre une décision de refus émanant du gestionnaire.

Amendement n°25

Il est inséré un nouvel article 39 dans le projet de loi, portant insertion de l'article 15*ter* de la loi précitée :

Art. 39. A la suite de l'article 15*bis*, est inséré un nouvel article 15*ter*, libellé comme suit :

« **Art. 15*ter*. Il est créé une commission consultative qui assure les missions qui lui sont dévolues par l'articles 15*bis* paragraphe 3.**

Un règlement grand-ducal arrête la composition et les modalités d'exécution des missions de la commission consultative. »

Commentaire :

L'article sous rubrique entend créer la base légale nécessaire pour mettre en place une commission consultative qui assure les missions qui lui sont dévolues par l'articles 15*bis*, paragraphe 3.

De plus, l'article crée également la base légale qui permet au Gouvernement de fixer la composition et les modalités d'exécution des missions de la commission consultative, en adoptant un règlement grand-ducal.

Amendement n°26

L'article 40 du projet de loi (ancien article 32), portant modification de l'article 16-2 à insérer dans la loi précitée, est amendé comme suit :

Art. ~~32~~40. A la suite de l'article 16, de la même loi, sont insérés deux nouveaux articles 16-1 et 16-2 ayant la teneur suivante :

« Art. 16-1. (1) Le gestionnaire prend les mesures nécessaires pour assurer l'interconnexion du Registre des bénéficiaires effectifs avec les registres visés à l'article 30, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement

européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, institués par les autres États membres par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne instituée par l'article 22, paragraphe 1er, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés, dénommée ci-après « directive (UE) 2017/1132 », conformément aux spécifications techniques et aux procédures visées à l'article 30, paragraphe 10, alinéa 1 er, de la directive (UE) 2015/849 précitée.

(2) Les informations visées à l'article 3 inscrites dans le Registre des bénéficiaires effectifs sont disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres institué par l'article 22, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/1132 conformément aux modalités d'accès prévues par la présente loi et les mesures prises pour son exécution.

Art. 16-2. (1) **Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les ~~Les~~** fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre des bénéficiaires effectifs et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions. **Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre 3 de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics concernés ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.**

(3) Le gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. »

Commentaire :

Suite à l'observation de la CNPD, il y a lieu d'indiquer que le RBE sera interconnecté avec le seul RCS. Inversement le RCS est interconnecté non seulement avec le RBE , mais aussi avec le RESA. Le bout de phrase proposé en début du paragraphe 1er de l'article 16-2 a pour objet de répondre à l'observation de la CNPD au paragraphe 57 de son avis: « […] dans le cadre des missions respectives du RCS et du RBE il est prévu un système d'échange automatisé [...] ».

Il est proposé de prévoir à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 16-2, de manière limitative les traitements de données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire peut avoir accès, les données à caractère personnel se limitant à celles que le gestionnaire doit demander en vertu du Chapitre III de la présente loi. Cet amendement fait suite à l'observation du Conseil d'Etat, et à l'instar de ce qui a déjà été proposé dans le cadre du RCS. L'idée principale étant celle de mettre en œuvre une vérification croisée des informations afin d'en assurer la qualité. La disposition proposée renverra à un règlement grand-ducal arrêtant exactement une liste limitative des données et des bases de données visées.

Quant au mécanisme de mise à jour automatique, il parait difficile de donner les précisions demandées dans le texte même de la loi ou du règlement compte tenu de l'évolution constante des techniques et compte tenu des différentes bases de données utilisées. On peut toutefois relever que les mises à jour se feront en principe par la création de dépôt

automatique reprenant l'information mise à jour, ceci permettant de retracer quand et à partir de quelle information une donnée a pu être mise à jour.

Amendement n°27

Il est inséré un nouvel article 41 dans le projet de loi, qui insère à la suite de l'article 19 de la loi précitée un chapitre 6*bis* nouveau, dénommé « La protection des données inscrites sur les registres » et comprenant les articles19*bis*, 19*ter* et 19*quater* nouveaux.

Art. 41. A la suite de l'article 19, il est inséré un chapitre 6*bis* dénommé « La protection des données inscrites sur les registres » et comprenant les articles19*bis*, 19*ter* et 19*quater* nouveaux :

« **Chapitre 6*bis* – La protection des données inscrites sur les registres**

Art. 19*bis*. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi.

Art 19*ter*. Sur demande écrite et signée mentionnant le but poursuivi et l'utilisation projetée, le gestionnaire peut autoriser la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du Registre des bénéficiaires effectifs à condition que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes inscrites sur le registre des bénéficiaires effectifs et qu'elles soient destinées à des fins statistiques ou scientifiques.

Le gestionnaire demande au tiers de garantir la non-divulgation de données à caractère confidentiel lors de la délivrance de ces données. Les données utilisées pour la production de statistiques sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent l'identification, directe ou indirecte, d'une personne physique ou comportent un risque de divulgation d'informations individuelles. Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il est tenu compte de tous les moyens dont on pourrait raisonnablement admettre qu'ils puissent être utilisés par un tiers pour identifier ladite personne.

Art. 19*quater*. (1) Dans le cadre de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée prévu à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), toute demande de la personne concernée est adressée au gestionnaire, excepté les demandes relatives à des consultations et informations données pour les personnes et entités visées à l'article 13 paragraphe 3, lesquelles sont traitées conformément au paragraphe 2.

(2) Sans préjudice des dispositions de l'article 13 paragraphe 3, le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des consultations des informations figurant au Registre des bénéficiaires effectifs effectuées par des entités ou des personnes visée à l'article 13 paragraphe 3 ou la communication d'information par celles-ci au gestionnaire en application de l'article 8 paragraphe 1er.

Sous cette réserve l'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa précédent par l'intermédiaire de la Commission Nationale pour la Protection des Données, qui après avoir exercé ce droit d'accès, confirme l'avoir fait sans donner d'autres précisions.

(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. »

Commentaire :

Art. 19*bis*

Les traitements que le gestionnaire peut être amené à effectuer trouvent leur source dans l'extension des missions de ce dernier, qui se retrouvent dans la précision des finalités poursuivies par le registre de commerce et des sociétés et le RBE. En effet, rappelons qu'une des priorités proposées dans ce projet de loi est d'améliorer la confiance en les registres nationaux dont le RCS, en assurant la qualité de données collectées et leur maintien à jour. Le gestionnaire doit donc être proactif en la matière. En outre, en raison des données qu'il gère, le gestionnaire a aussi et à son niveau, un rôle à jouer en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Il doit dans ce contexte mettre en œuvre une approche basée sur les risques, qui implique une vue analytique et transversale de la banque de données afin de capter les risques inhérents.

Pour ce faire et atteindre ces objectifs, le gestionnaire doit pouvoir effectuer des traitements spécifiques et s'appuyer sur des outils informatiques adaptés, qui viennent en parallèle de la banque de données source, gérée informatiquement par le CTIE. Ainsi, ces traitements sont directement réalisés par le gestionnaire sur une plateforme sécurisée, hébergée auprès du CTIE, sur laquelle la copie d'une partie de la banque de donnée du RCS est déposée.

Art 19*ter*. et Art. 19*quater*.

Compte tenu de la sensibilité du sujet et compte tenu de l'obligation imposée au gestionnaire par l'article 13, paragraphe 3, de ne pas communiquer à l'entité immatriculée ou à un bénéficiaire effectif des informations sur les consultations faites par les autorités et personnes visées à l'article 11, paragraphe 1er, points 1°, 3°, et 4° et du paragraphe 1 er, 2 et 4, une restriction du droit d'accès est prévue conformément à l'article 23 du RGPD, notamment sous les lettres d), g), h) et i du paragraphe 1er.

La mesure législative ici proposée est en outre conforme aux conditions du paragraphe 2 du même article alors que:
- elle prévoit les finalités du traitement (article 2)
- précise les catégories de données à caractère personnel collectées (article 3)
- indique l'étendue des limitations (article 19quater, paragraphe 2)
- donne les garanties demandées pour prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites de données par l'exercice du droit d'accès via la CNPD qui dispose dans ce cadre de tous les pouvoirs à elle octroyés par la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données
- détermine les catégories de responsables du traitement (article 5 paragraphes 2 et 6)
- donne les données de conservations et garanties applicables (article 10, 13 (2bis), 17 et 19 quater)
- droit des personnes d'être informée de la limitation (article 19quater, paragraphe 3).

Amendement n° 28

Le titre du Chapitre 3 est modifié comme suit:

« Chapitre 3 – **Disposition modificative et ~~E~~e**ntrée en vigueur »

Commentaire :

Il s'agit d'une modification nécessaire dans le titre suite à la proposition d'insérer un article prévoyant l'accès au RBE par le ministre de l'Economie dans le cadre de la nouvelle loi (*cf*. amendement 29).

Amendement n° 29

Il est inséré un nouvel article 43 sous le Chapitre 3 du projet de loi avec la teneur suivante:

« **Art. 43.** Il est inséré un paragraphe 2*bis* à la suite du paragraphe 2 de l'article 11 de loi du [xx] juillet 2023 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié votée par la Chambre des Députés le 13 juin 2023 avec la teneur suivante :

« **(2*bis*) Le ministère de l'Économie dispose d'un accès au Registre des bénéficiaires effectifs conformément à l'article 11, paragraphe 1er , point 5 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.** » »

Commentaire

Dans le cadre de ses attributions, le ministère de l'Economie doit pouvoir accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs. L'article 2, point 3, *litera* d) et l'article 11, paragraphe 1er, point 5 prévoient la possibilité de tels accès pour autant qu'il existe une base légale à cet effet, ce qui est l'objet de la présente disposition.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

*

8. 8051 Projet de loi portant modification :
1° du Code de procédure pénale;
2° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 13 juin 2023, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever les oppositions formelles. Il recommande toutefois une adaptation de certains articles contenus dans le projet de loi amendé.

*

9. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

7961/05

N° 7961[5]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(30.6.2023)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir une série d'amendements au projet de loi susmentionné, adoptés par la Commission de la Justice, lors de sa réunion du 21 juin 2023.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements proposés (figurant en caractères gras) ainsi que les propositions de texte et observations d'ordre légistique que la commission parlementaire a faites siennes (figurant en caractères soulignés).

I. Observation préliminaire

Article 33 (ancien article 29) du projet de loi portant sur l'article 8 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

L'article 3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (telle que modifiée par la loi du 29 juillet 2022[1]) a clairement spécifié l'obligation pour les professionnels de comparer leurs informations à celles des registres pour y déceler soit d'éventuelles données erronées ou le défaut de tout ou partie des données soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation. Il est précisé que les professionnels procèdent de façon identique dans le cadre de l'exercice de la vigilance constante de la relation d'affaires.

Ceci constitue le complément indispensable à cette mesure en imposant de remonter au LBR les données erronées qu'ils constatent, ceci étant l'un des moyens visant à garantir l'exactitude et l'actualité des informations au LBR.

---

1 Loi du 29 juillet 2022 portant modification :
1° du Code de procédure pénale ;
2° de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ;
3° de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
4° de la loi modifiée du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts. (Mém. A 2022, N° 429)

A défaut de remonter ces informations, ceci peut constituer des manquements aux obligations de ces professionnels qui peuvent être sanctionnés dans le cadre général applicable aux professionnels de contrôle du respect des obligations professionnelles.

La présente disposition s'applique également aux autorités nationales mais n'est pas assortie d'une sanction, ce qui n'enlève rien à l'utilité de la disposition, le but étant de s'assurer que les autorités nationales n'ont pas seulement la possibilité d'accéder au RBE, mais également le devoir de s'en servir. La fréquence de ces accès n'est pas prévue par la présente disposition et dépend bien évidemment du type de l'activité de l'autorité nationale. Les missions telles que mentionnées sont bien entendu celles en lien avec la lutte contre le blanchiment ou le financement du terrorisme (c'est-à-dire les fins visées à l'article 2, point 3°, lettre d).

II. Amendements

Amendement n°1

L'article 1er du projet de loi est amendé comme suit :

« **Art. 1er.** L'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, est modifié comme suit :

1° **L'alinéa 1er est scindé en deux alinéas dont le premier et le début de phrase du second prennent la teneur suivante :**

a) « **Art. 1er.** Il est tenu un registre de commerce et des sociétés**, qui a pour objet:**

1° la collecte et l'inscription des informations requises par la loi en rapport avec les personnes et les entités immatriculées visées à l'alinéa 2,

2° la conservation de ces informations, et

3° la mise à disposition de ces informations au public et aux administrations et établissements publics aux fins suivantes:

a) à des fins d'information

b) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme:

c) à des fins statistiques;

d) à des fins scientifiques, et

e) à toutes autres fins déterminées par la loi.

~~**dans lequel sont**~~ **Sont immatriculés au registre de commerce et des sociétés** sur leur déclaration ou sur la déclaration d'un mandataire**:** » ;

b) Le point 16° devient le point 17° ;

c) Il est inséré un nouveau point 16° ayant la teneur suivante :

« 16° les fonds d'investissement alternatifs réservés qui n'ont pas la forme juridique visée par les points 2°, 13° et 14° ; » ;

2° L'alinéa 3 est complété par la phrase suivante : « Les informations inscrites doivent être adéquates, exactes et actuelles. ».

3° Le dernier alinéa est supprimé. »

Commentaire :

A l'instar de ce qui est également prévu pour le registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *RBE* »), il est proposé de préciser dans la loi les finalités du registre de commerce et des sociétés (ci-après « RCS »).

La finalité première est la collecte et la mise à disposition d'informations sur les personnes visées (les commerçants, les personnes morales les entités visées par la loi) ceci à des fins d'information du public. Cette finalité découlait déjà de la loi dans sa formulation antérieure alors que le présent article précisait déjà que le RCS est public. Néanmoins, il a été jugé utile d'ajouter à cette finalité le rôle que joue le RCS dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Accessoirement, des traitements statistiques sont aussi possibles de même que tout autre traitement prévu par la loi, ceci pouvant être par exemple des traitements dans le cadre de missions assumées par des établissements publics.

Par l'insertion du point 3° à l'article 1er, le dernier alinéa de cet article qui énonce actuellement que « Le registre de commerce et des sociétés est public » peut être supprimé en raison de son caractère superfétatoire.

Amendement n°2

L'article 2 du projet de loi, portant sur l'article 2 de la loi précitée, est amendé comme suit :

Art. 2. L'article 2, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 2. (1) Le registre de commerce et des sociétés fonctionne sous l'autorité du ministre ~~ayant la~~ de la Justice ~~dans ses attributions~~, **qui en confie la gestion à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin.**

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés ~~à~~ a la qualité de responsable du ~~fichier~~ traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, tel que modifié.

~~**(2) La gestion du registre de commerce et des sociétés est confiée à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin, qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité.**~~

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier et a ~~**également**~~ la qualité de sous-traitant ~~**du fichier**~~ au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité. ».

Commentaire :

La Commission nationale pour la protection des données (ci-après « CNPD »), a indiqué dans son avis[2] : « Il convient de rappeler que la notion de responsable du traitement est un concept fonctionnel en ce qu'il vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties. Cela signifie que le statut juridique du ministre ayant la Justice dans ses attributions (ci-après le « ministre ») en tant que responsable du traitement, tel que défini par les textes sous avis, doit être déterminé par ses activités. »

La définition de « responsable du traitement » est donnée à l'article 4, sous 7), dans le règlement général sur la protection des données. Après réexamen et au vu du rôle effectif du LBR, il est proposé par la voie de l'amendement ci-dessus d'indiquer que le LBR est le responsable du traitement et de tenir ainsi compte des observations formulées par la CNPD. Le CTIE étant repris comme seul sous-traitant, il y a lieu d'enlever le terme « également » au paragraphe 3.

Par ailleurs, le terme « du fichier » a été supprimé comme suite à la suggestion de la CNPD.

Amendement n°3

L'article 3 du projet de loi, portant sur l'article 3 de la loi précitée, est amendé comme suit :

Art. 3. L'article 3, alinéa 1er, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 2°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et le cas échéant, le prénom usuel » ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et **l'une** adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° le cas échéant, les personnes nommées en qualité de gérant et fondé de pouvoir général, leur adresse privée ou professionnelle précise, leurs attributions, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*; »

2 *cf.* document parlementaire 7961/04

4° Au point 8°, sont insérés après les termes « la nationalité, », les termes « le sexe, le numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ».

5° Au point 8°, sont insérés in fine, le bout de phrase : « Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ; »

Commentaire :

Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique en ce qui concerne le point 4° portant sur des informations de contact à fournir.

Il est proposé de conserver la demande d'adresse électronique auprès du déposant. Une telle adresse doit pouvoir être utilisée afin de faciliter les échanges entre le *Luxembourg Business Register* (ci-après « LBR ») et les sociétés immatriculées. La possibilité pour qu'une adresse électronique ne permette pas d'atteindre les destinataires a été prise en compte, mais cela semble rester un instrument flexible et moderne.

Il n'en demeure pas moins que l'adresse électronique sera utilisée uniquement pour un suivi préventif automatisé, le courriel n'aura pas de valeur juridique lors de mises en demeure officielles et n'apparaîtra pas sur les extraits. Cependant, pour demander une telle information, le LBR doit disposer d'une base légale. Il est en outre à préciser que le texte mentionne « l'adresse électronique si une telle adresse existe » sans préciser qu'il doit s'agir d'une adresse générique. Il est donc tout à fait libre à l'entité concernée de communiquer l'adresse électronique à laquelle elle souhaite être contactée, que ce soit une adresse comprenant un nom, un service ou une adresse du type info@...

Pour autant que ceci permette d'éviter une mécompréhension, on pourrait proposer de communiquer « une » adresse électronique à laquelle l'entreprise peut être contactée.

Quant au point 8°, il est proposé d'insérer un bout de phrase relatif à la collecte d'informations relatives au sexe de la personne. Ces données ne sont pas publiées sur le site internet ou sur l'extrait mais servent à la vérification de la mise en œuvre des politiques d'égalité entre les genres et plus particulièrement de permettre l'établissement de statistiques quant aux compositions des organes de gestion/d'administration des sociétés et autres entités inscrites au RCS. Il est d'une importance cruciale de pouvoir donc récolter l'information relative au genre des personnes aux fins d'établir des données ventilées par sexe conformément aux engagements internationaux et européens du Luxembourg en matière de promotion de l'égalité. La protection contre toute utilisation abusive sera garantie par le fait que ces données seront traitées uniquement après avoir été anonymisées. Il est proposé de modifier le projet de loi en ce sens en indiquant que cette donnée est récoltée uniquement à des fins statistiques et ne sera pas reprise sur les extraits. Le formulaire par le biais duquel cette information sera collectée comprendra trois cases (masculin / féminin / case vide).

Amendement n°4

L'article 5 du projet de loi, portant sur l'article 4*bis* de la loi précitée, est amendé comme suit :

1° Au point 1°, in fine, sont insérés les termes « . Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ; » ;

2° Le point 3° est amendé comme suit : « l'adresse précise de la succursale et ~~l'~~**l'une** adresse électronique, si une telle adresse existe ; »

Commentaire :

Les amendements apportés à l'article 4*bis* de la loi prémentionnée sont étroitement liés à l'amendement n° 3 ci-dessus et visent à garantir le parallélisme des formes dans le projet de loi.

Amendement n°5

L'article 6, point 1°, du projet de loi (article 6 de la loi précitée) est amendé comme suit :

Au point 3°, le libellé prend la teneur suivante : « l'adresse précise du siège social et ~~l'~~**l'une** adresse électronique, si une telle adresse existe »

Commentaire :

L'amendement apporté à l'article 6 de la loi prémentionnée est étroitement lié à l'amendement n° 3 ci-dessus et vise à garantir le parallélisme des formes dans le projet de loi.

Quant aux points 6°, b), et 7°, b), il est proposé de maintenir les termes « ou d'entités ». A ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'article 11*ter* ci-dessous.

Amendement n°6

L'article 7, point 2, du projet de loi (article 6*bis* de la même loi) est amendé comme suit :

L'article 6*bis*, point 5°, de la même loi prend la teneur suivante : « l'adresse précise du siège du groupement et **l'une** adresse électronique, si une telle adresse existe ».

Commentaire :

L'amendement apporté à l'article 7 de la loi prémentionnée est étroitement lié à l'amendement n° 3 ci-dessus et vise à garantir le parallélisme des formes dans le projet de loi.

Quant au point 6°, il est proposé de maintenir les termes « ou d'entités ». A ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'article 11*ter* ci-dessous.

Amendement n°7

L'article 13, point 3°, du projet de loi, portant sur l'article 11, point 3°de la loi précitée, est amendé comme suit :

« 3° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et **l' une** adresse électronique, si une telle adresse existe » ; »

Commentaire :

L'amendement apporté à l'article 11 de la loi prémentionnée est étroitement lié à l'amendement n° 3 ci-dessus et vise à garantir le parallélisme des formes dans le projet de loi.

Amendement n°8

L'article 14 du projet de loi, portant sur l'article 11*bis* de la loi précitée, est amendé comme suit :

L'article 11*bis*, point 4°, de la même loi prend la teneur suivante : « l'adresse précise de la succursale et **l' une** adresse électronique, si une telle adresse existe; ».

Commentaire :

L'amendement apporté à l'article 11*bis* de la loi prémentionnée est étroitement lié à l'amendement n°3 ci-dessus et vise à garantir le parallélisme des formes dans le projet de loi.

Quant au point 6°, b), il est proposé de maintenir les termes « ou d'entités ». A ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'amendement n°9 visant l'article 11*ter* de la loi précitée.

Amendement n°9

L'article 15 du projet de loi, portant sur l'article 11*ter* de la loi précitée, est amendé comme suit :

L'article 11*ter*, point 1°, de la même loi prend la teneur suivante :

« 1° s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalités, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques~~,~~**. Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée,** » »

Commentaire :

L'article 11*ter* n'introduit pas de nouvelles informations à communiquer au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés mais centralise l'ensemble des données signalétiques qui doivent d'ores et déjà être transmises, lorsqu'une personne est inscrite au registre de commerce et des sociétés au sein d'un dossier d'une personne ou entité immatriculée, à quelque titre que ce soit.

En principe, les informations d'identification communiquées dans le cadre de la démission seront donc les mêmes que celles qui ont été communiquées au moment de l'inscription de la personne. Le fait que la personne démissionnaire ait à communiquer ces informations permet de l'identifier clairement et de s'assurer qu'il n'y a pas d'erreur sur la personne lors de l'inscription de la démission.

En pratique toutefois, si des données étaient manquantes lors de l'immatriculation/prise de fonctions, ce qui sera probablement et temporairement le cas pour le numéro d'identifiant national luxembourgeois, il est possible que plus de données soient réclamées lors de la démission. Il s'agit aussi de mettre à niveau la qualité des données. Quant à la communication du numéro de matricule en cas de création d'un nouveau numéro, il est renvoyé aux explications données sous l'article 23 du projet de loi (article 15-1 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises) ci-dessous qui précisent que le numéro matricule créé sera bien communiqué par le Centre des technologies de l'information de l'État (ci-après « CTIE ») à la personne intéressée par voie de courrier.

Il est en effet prévu à l'article 11*ter* que le requérant insère lui-même le numéro d'identification luxembourgeois. S'il ne dispose pas d'un numéro matricule, il fournira les informations habituellement demandées dans le cadre de l'attribution d'un nouveau numéro matricule en application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, informations qui seront continuées par le LBR au Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE) qui attribue alors le numéro. Suite au retour donné par le CTIE, le numéro sera inséré par le LBR. Par ailleurs, le numéro attribué est alors communiqué par le CTIE selon la procédure normale par voie de courrier.

Quant au point 2° du même article, les fonds, les succursales, les sociétés en commandite spéciales ne sont pas dotés de la personnalité morale mais sont bien immatriculés. C'est pour cela qu'il est logique d'ajouter le terme « entités » et de le conserver aussi dans l'ensemble du texte.

Il conviendrait cependant de l'ajouter aussi à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ainsi qu'à l'article 11*bis* point 6°, litera b) pour tenir compte du commentaire du Conseil d'État.

Amendement n°10

Il est inséré un article 19 dans ce projet de loi, portant sur l'article 12*quater*, paragraphe 1er, de la loi précitée, et qui prend la teneur suivante :

« **Art. 19. A l'article 12*quater*, paragraphe 1er, de la même loi, il convient d'insérer les termes « et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, », entre les termes « études économiques » et les termes « ,auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés. »** »

Commentaire :

L'article sous rubrique vise à tenir compte d'une observation d'ordre légistique formulée par le Conseil d'Etat, rappelant la nécessité de reproduire l'intitulé exact des lois auxquelles est fait référence dans le texte de loi.

Les articles subséquents sont renumérotés.

Amendement n°11

A l'article 21 (ancien article 20) du projet de loi, portant sur l'article 14 de la loi précitée, les mots « alinéa »et « alinéas » sont remplacés par les mots « paragraphe » et « paragraphes » aux points 1, 2, 3 et 4.

Commentaire

Le texte a été adapté alors que l'article est subdivisé en paragraphes et non plus en alinéas.

Amendement n°12

A l'article 22 (ancien article 21) du projet de loi, portant sur l'article 15 de la loi précitée, les mots « nouvel alinéa » sont remplacés par le mot « paragraphe 5 ».

Commentaire

L'amendement sous rubrique tient compte de la modification de l'article 15 de la loi précitée, opérée par l'article 14 de la loi portant modification : 1° du Code civil ; 2° de la loi modifiée du 9 décembre

1976 relative à l'organisation du notariat ; 3° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ; 4° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés votée le 16 juin 2023 par la Chambre. Cet article 14 modifie en effet l'article 15 de la loi du 19 décembre 2002 en le subdivisant en paragraphes et en y ajoutant un nouveau paragraphe 4. Le nouveau paragraphe inséré par le présent projet de loi doit donc être numéroté en paragraphe 5 pour éviter de se substituer au nouveau paragraphe 4 introduit par l'article 14 précité.

Amendement n°13

L'article 23 (ancien article 22) du projet de loi, portant sur l'article 15-1 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« Art. 15-1. (1) La banque de données du registre de commerce et des sociétés est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée *par la loi* au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre de commerce et des sociétés et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions. **Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre III de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.**

(3) Les agents de l'Etat, des communes ou des établissements publics qui consultent le registre de commerce et des sociétés dans l'exercice de leurs missions sont tenus d'informer le gestionnaire dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le registre de commerce et des sociétés, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation. »

Commentaire :

Suite à l'observation de la CNPD, il y a lieu d'indiquer que le RBE sera interconnecté avec le seul RCS. Inversement le RCS est interconnecté non seulement avec le RBE, mais aussi avec le Recueil Electronique des Sociétés et Associations (ci-après « RESA »).

A l'endroit du paragraphe 1er, la référence aux banques de données dont la gestion a été déléguée au gestionnaire est suffisamment claire, puisque chacune de ces délégations a été faite par la loi. Pour écarter tout doute sur le sujet, il est proposé d'ajouter la précision « par la loi » dans le texte de la loi en projet.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il convient de signaler que suite à l'observation du Conseil d'Etat, la Commission de la Justice estime utile de prévoir de manière limitative les traitements de données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire peut avoir accès, les données à caractère personnel se limitant à celles que le gestionnaire doit demander en vertu du Chapitre III de la présente loi.

L'idée principale étant ici de mettre en œuvre une vérification croisée des informations afin d'en assurer la qualité. La disposition proposée renverra à un règlement grand-ducal arrêtant exactement une liste limitative des données et des bases de données visées.

Suite à l'avis de la CNPD, on peut également indiquer que ceci comprendrait outre le Registre national des personnes physiques (ci-après « RNPP ») et le Registre national des localités et des rues (ci-après « CACLR »), également le relevé des autorisations d'établissement (relevant de la compétence du ministère des Classes moyennes) ou encore le relevé des codes de nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté Européenne (code « NACE ») tenu par le STATEC.

Quant au mécanisme de mise à jour automatique, il parait difficile de donner les précisions demandées dans le texte même de la loi ou du règlement compte tenu de l'évolution constante des techniques et compte tenu des différentes bases de données utilisées. On peut toutefois relever que les mises à jour se feront en principe par la création de dépôt automatique reprenant l'information mise à jour, ceci permettant de retracer quand et à partir de quelle information une donnée a pu être mise à jour.

Un paragraphe 3 nouveau est inséré dans le libellé de l'article 15-1. A l'instar de ce qui est introduit à l'article 8 paragraphe 1er de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, il est proposé de prévoir une obligation de remonter les constats d'informations manquantes ou erronées par les agents de l'Etat, des communes ou des établissements publics qui consultent le RCS dans le cadre de leurs missions. Ceci a pour objet de renforcer les mécanismes de contrôle des informations et la remontée d'information au gestionnaire de l'existence de données manquantes ou erronées permet ainsi au gestionnaire d'initier une procédure de vérification auprès de l'entité concernée et le cas échéant de mise à jour des données.

La disposition n'est pas assortie d'une sanction, ce qui n'enlève rien à son utilité, le but étant de s'assurer une remontée d'information par des acteurs qui ont souvent une meilleure vue sur les entités dont elles consultent les données.

Amendement n°14

L'article 24 (ancien article 23) du projet de loi, portant sur l'article 19-5 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« **Art. ~~23~~24.** A la suite de l'article 19-4, de la même loi, est inséré un nouvel article 19-5 comme suit :

« Art. 19-5. (1) Le Recueil électronique des sociétés et associations fonctionne sous l'autorité du ministre ~~ayant~~ de la Justice ~~dans ses attributions~~, qui **en confie la gestion au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.**

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du la qualité de responsable du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, telle que modifiée.

~~**(2) La gestion du Recueil électronique des sociétés et associations est confiée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.**~~

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du recueil et a **~~également~~** la qualité de sous-traitant **~~du fichier~~** au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. ». »

Commentaire :

Il est proposé de préciser à l'endroit du paragraphe 1er de l'article 19-5 de la loi précitée que la gestion du registre de commerce et des sociétés est exercée par le gestionnaire dudit registre. Le paragraphe 2 précise que le gestionnaire est à considérer comme le responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Amendement n°15

L'article 25 (ancien article 24) du projet de loi, portant sur l'article 19-6 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« **Art. 19-6. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.**

(~~1~~2) Pour s'assurer de la tenue à jour du registre de commerce et des sociétés, lorsque le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés constate l'existence de données erronées ou périmées,

le défaut d'inscription d'une donnée requise par la loi, ou l'absence de dépôt d'un acte ou document requis par la loi, endéans les délais prescrits par la loi, il adresse par courrier recommandé à la personne ou entité concernée une demande de mise à jour de son dossier.

(23) Lorsque la personne ou entité concernée par la demande de mise à jour n'a pas régularisé son dossier endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet **dans le dossier de la personne ou de l'entité,** le fait que le dossier de la personne ou entité concernée n'est pas à jour ou présente des manquements aux dispositions légales applicables, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

c) **prononcer une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ~~une amende administrative d'un montant de 3500 euros, à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour. Le montant de l'amende est de 250 euros, lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation~~ ;**

d) radier d'office le dossier de la personne ou entité concernée, sans que cela emporte dissolution**, ni les cas échéant perte de la personnalité juridique**, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour.

(34) ~~En notifiant sa~~ Le gestionnaire notifie la décision prononçant une **~~amende administrative~~ astreinte** par lettre recommandée**.**, **Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé,** le gestionnaire **notifie le montant liquidé par lettre recommandée qui vaut titre ~~la rend~~** exécutoire. **~~L'amende~~ Le montant liquidé de l'astreinte** doit être acquitt**~~e~~** endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes et entités auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre **~~l'amende administrative~~ l'astreinte prononcée** peut être introduit par l'entité concernée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(45) Le dépôt ou l'inscription de l'information, acte, extrait d'acte ou document manquants, effectués postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) et permettant la régularisation du dossier de la personne ou entité concernée entrainent :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe (2) lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de dépôt, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

~~(5) En cas de manquements graves aux dispositions légales applicables et en l'absence de régularisation par la personne ou entité concernée, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés la dénonce au parquet.~~

(~~5~~6) En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 2 litera d), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au parquet. »

Commentaire :

Il est inséré un paragraphe 1er nouveau dans l'article sous rubrique. Dans le cadre de ses missions, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés doit s'assurer de l'exactitude des données

inscrites. Pour ce faire, il dispose d'un contrôle *a priori*, qui s'exerce au moment de la présentation d'une demande de dépôt, tel que prescrit à l'article 21, paragraphe 2 de la loi.

Ainsi, avant l'insertion des données communiquées dans la banque de données du registre de commerce et des sociétés, celles-ci sont vérifiées par le gestionnaire qui peut déjà aujourd'hui à ce stade requérir des pièces justificatives additionnelles. La nouvelle disposition vise à permettre au gestionnaire, dans le cadre d'un contrôle a posteriori de la banque de données, de contacter une entité immatriculée pour s'assurer que l'information inscrite est toujours correcte et de pouvoir demander une pièce complémentaire justifiant l'inscription. Ceci permettra de corriger les éventuelles erreurs que le gestionnaire n'aurait pas ou pu relever lors de son contrôle a priori.

Dans le cadre de ses missions, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés doit s'assurer de l'exactitude des données inscrites. Pour ce faire, il effectue un contrôle a priori, qui s'exerce au moment de la présentation d'une demande de dépôt, tel que prescrit à l'article 21, paragraphe 2, de la loi. Ainsi, avant l'insertion des données communiquées dans la banque de données du registre de commerce et des sociétés, celles-ci sont vérifiées par le gestionnaire qui peut déjà aujourd'hui à ce stade requérir des pièces justificatives additionnelles. La nouvelle disposition vise à permettre au gestionnaire, dans le cadre d'un contrôle a posteriori de la banque de données, de contacter une entité immatriculée pour s'assurer que l'information inscrite est toujours correcte et de pouvoir demander une pièce complémentaire justifiant l'inscription. Ceci permettra de corriger les éventuelles erreurs que le gestionnaire n'aurait pas ou pu relever lors de son contrôle a priori.

Quant au paragraphe 3, il convient de signaler que les mesures envisagées ne sont pas toutes des sanctions. Elles sont graduées et ont vocation à s'appliquer de façon successive. Les deux premières mesures, prévues aux points a) et b), sont cumulatives et applicables à partir du premier jour du 3e mois suivant la mise en demeure envoyée par le LBR. L'affichage sur le site et sur l'extrait n'apparait que lors de la consultation des données de l'entité concernée (ou sur l'extrait demandé) et n'est donc pas une mesure de sanction sous forme de publication sur le site internet d'une liste générale des entités se trouvant en défaut d'avoir mis leur information à jour. Il s'agit donc plus d'informer les tiers ayant des relations existantes avec l'entité incriminée. De même il n'est pas prévu de publier sous forme de liste ou autrement les amendes/astreintes prononcées sur le site internet du LBR. Le mécanisme prévu est donc à cet égard tout à fait différent du régime de publicité des sanctions pratiqué par la Commission de surveillance du secteur financier.

Quant au paragraphe 3, point c), il est proposé de reprendre la suggestion du Conseil d'Etat d'utiliser un mécanisme d'astreinte. Ce mécanisme semble tout à fait adapté au but poursuivi par le projet de loi. Il convient de noter que cette astreinte laisse une chance supplémentaire aux entités de bonne volonté qui pourront encore limiter les frais si elles arrivent à se conformer rapidement aux demandes du LBR. Le mécanisme de l'astreinte permet également d'éviter toute question quant à l'égalité devant la loi, puisque le même montant forfaitaire est proposé, qu'elle que soit la forme juridique de l'entité visée par l'astreinte.

Par contre il parait préférable de prévoir un montant modéré unique par jour pour l'astreinte, alors qu'il y a de nombreuses hypothèses envisageables. Il est donc proposé de prévoir une astreinte journalière de 40 euros par jour, ce qui nous amènerai à un montant de 3600 euros au bout de 90 jours, qui est le moment de la prochaine démarche du LBR, à savoir celle de la radiation administrative. Le montant maximal de 3 600 euros est ainsi tout à fait proche de celui envisagé au départ comme montant pour les personnes morales et entités autres que des associations sans but lucratif (ci-après « ASBL ») et fondations.

Comme suite aux observations sous le point b), la Commission de la Justice est d'accord avec la proposition de ne plus prévoir un traitement différencié réservé aux ASBL et fondations, la modération du montant forfaitaire de l'astreinte journalière permettra aux ASBL et fondations défaillantes de régulariser leur situation à un coût raisonnable pour peu qu'elle soit diligente à le faire.

Dans la mesure où le montant dû au titre d'une astreinte prononcée par le LBR n'est déterminable qu'au moment de la mise à jour, ou en l'absence de mise à jour au bout de 90 jours (moment auquel le montant maximal est atteint), il convient de prévoir que le montant de l'astreinte est liquidé et notifié, cette notification ayant valeur de titre exécutoire afin d'en permettre le recouvrement forcé si le montant n'est pas payé.

Quant au point d), du paragraphe 3 (ancien paragraphe 2), le Conseil d'Etat a exprimé plusieurs observations critiques à l'encontre de ce libellé. La Commission de la Justice donne à considérer que

la radiation d'office existait déjà et reste un outil nécessaire pour signaler aux tiers qu'un problème grave de conformité existe. Il est à noter que la radiation administrative n'a pas pour effet de faire disparaitre toutes les données, mais d'afficher le dossier avec – bien en évidence – une mention comme quoi le dossier a été rayé administrativement.

Ceci risque effectivement de rendre en pratique très difficile la poursuite des activités d'une entité rayée, si de telles activités existent encore, en empêchant ces entités notamment d'obtenir un extrait de registre de commerce. Pour les entités sans activité réelle, la procédure sera poursuivie pour aboutir à une dissolution administrative comme la loi le permet désormais, sinon à une dissolution judiciaire. Il est d'ailleurs à relever qu'un pays comme la Belgique a également mis en œuvre un tel procédé de radiation administrative. Si après la radiation administrative, le dossier n'est toujours pas régularisé, *l'ultima ratio* sera l'envoi du dossier au Parquet aux fins de liquidation judiciaire, bien entendu uniquement dans le cas où une liquidation judiciaire est possible.

De plus, il est procédé à une reformulation du point d). Le libellé est aligné sur l'article 34 du projet de loi portant modification de l'article 9 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

Amendement n°16

L'article 25 du projet de loi, portant sur l'article 21, paragraphe 5 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« **Art. ~~25~~26.** L'article 21, paragraphe 5, de la même loi **prend la teneur suivante : ~~est supprimé~~**.

~~(5) Est puni d'une amende de 251 à 5.000 euros quiconque omet de requérir les immatriculations et inscriptions requises par les articles 3 à 11, 13 et 20.~~

~~La peine sera encourue à nouveau, lorsque le contrevenant a négligé de se conformer à la loi dans les huit jours de la date où la condamnation sera devenue définitive.~~

(5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, autre qu'une décision de refus visée au paragraphe 3 peut être déférée dans le délai d'un mois, sous peine de forclusion au tribunal administratif. »

Commentaire :

L'abolition du paragraphe 5 de l'article 21 de la loi précitée, proposée initialement par les auteurs du projet de loi, est supprimée. Ce paragraphe prend une nouvelle teneur et vise dorénavant à instaurer une voie de recours devant le tribunal administratif, ouverte au justiciable contre les décisions administratives émanant du gestionnaire du RCS, à l'exception des décisions prévues à l'endroit du paragraphe 3.

Suite à l'insertion de l'article sous rubrique, les articles subséquents du projet de loi sont renumérotés.

Amendement n°17

A la suite de l'article 26 du projet de loi, est inséré un nouvel article 27, portant sur l'insertion d'un article 22-4 dans la loi précitée :

« **Art. 27.** Il est inséré un article 22-4 dans la même loi, qui prend la teneur suivante :

Art. 22-4. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi. »

Commentaire :

Les traitements que le gestionnaire peut être amenés à effectuer sont en augmentation et ils trouvent leur source dans l'extension des missions confiées à ce dernier, qui sont liées à la précision des informations recueillies et aux finalités poursuivies par le RCS. En effet, rappelons qu'une des priorités proposées dans ce projet de loi est d'améliorer la confiance en les registres nationaux dont le RCS, en assurant la qualité de données collectées et leur maintien à jour. Le gestionnaire doit donc être proactif en la matière. En outre, en raison des données qu'il gère, le gestionnaire a aussi et à son niveau, un rôle à jouer en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment et contre le financement du

terrorisme. Il doit dans ce contexte mettre en œuvre une approche basée sur les risques, qui implique une vue analytique et transversale de la banque de données afin de capter les risques inhérents.

Pour ce faire et atteindre ces objectifs, le gestionnaire doit pouvoir effectuer des traitements spécifiques et s'appuyer sur des outils informatiques adaptés, qui viennent en parallèle de la banque de données source, gérée informatiquement par le CTIE. Ainsi, ces traitements sont directement réalisés par le gestionnaire sur une plateforme sécurisée, hébergée auprès du CTIE, sur laquelle la copie d'une partie de la banque de donnée du RCS est déposée.

Le suivi automatisé du contenu de la banque de données du RCS, qui permettra de détecter les entités potentiellement en manquement au regard de leur obligation de dépôt et de publication, est un des exemples de traitement transversal que le gestionnaire effectuera. Citons aussi la comparaison des personnes inscrites au RCS par rapport aux listes de sanctions émises par l'Union européenne ou l'Organisation des Nations Unies. Un autre exemple peut être donné en ce qui concerne l'élaboration de statistiques particulières, requises par le ministère de la Justice dans le cadre de l'évaluation des risques au niveau national, qui supposent un traitement spécifique par le gestionnaire.

Amendement n°18

Il est inséré un nouvel article 30 dans le projet de loi, portant modification de l'article 2 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, et qui prend la teneur suivante :

Art. 30. L'article 2 est modifié comme suit :

« **Art. 2.** Il est établi sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions un registre dénommé « Registre des bénéficiaires effectifs », en abrégé « RBE », qui a pour **objet** ~~**finalités**~~:

1° l'inscription des bénéficiaires effectifs des entités immatriculées,

2° la conservation **des données relatives aux bénéficiaires effectifs inscrits,** et

3° la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées **aux fins suivantes :**

a) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme:

b) à des fins statistiques;

c) à des fins scientifiques, et

d) à toutes autres fins déterminées par la loi. »

Commentaire :

L'amendement a pour but de fixer dans la loi l'objet et les finalités poursuivis par la création du registre des bénéficiaires effectifs.

La finalité de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme est une évidence en soit compte tenu du fait que le registre a été mis en place au départ en transposition de la Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la Directive 2006/70/CE de la Commission, ainsi que par la Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la Directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les Directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

Il est à noter que ceci vise aussi bien les aspects de blanchiment eux-mêmes que des infractions sous-jacentes à l'origine du blanchiment, l'un et l'autre étant intimement liés et devant faire l'objet de la même attention des acteurs impliqués dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Les autres fins visées sont d'autres traitements légitimes, ceux visés sous b) et c) étant par ailleurs explicitement considérés par le règlement RGPD (article 89.1) comme n'étant pas incompatibles avec les finalités initiales et le point d) laissant le soin au législateur de fixer dans le cadre de lois futures d'autres finalités. Ceci serait par exemple le cas pour la mise en place de mécanisme de filtrage en

matière d'investissements étrangers qui impliquent de pouvoir vérifier qui sont les bénéficiaires effectifs.

A noter que les articles subséquents du projet de loi sont renumérotés.

Amendement n°19

Il est inséré un nouvel article 31 dans le projet de loi, portant modification de l'article 5 de la loi précitée :

Art. 31. L'article 5 est modifié comme suit :

« **Art. 5.** (1) **Le gestionnaire est chargé de l'inscription, de la sauvegarde, de la gestion administrative et de la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément aux dispositions de la présente loi~~. Le ministre ayant la Justice dans ses attributions a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).~~**

(2) **Le gestionnaire a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).~~Le gestionnaire est chargé de l'inscription, de la sauvegarde, de la gestion administrative et de la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément aux dispositions de la présente loi.~~**

~~**Le gestionnaire a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.**~~

(3) Sans préjudice des autres voies de communication prévues par la présente loi, toute communication entre le gestionnaire et l'entité immatriculée se fait par voie électronique sécurisée laissant une trace de l'envoi.

(4) Le gestionnaire n'est pas responsable du contenu de l'information inscrite.

(5) Le gestionnaire peut inscrire les informations sur les bénéficiaires effectifs d'une entité immatriculée dans le Registre des bénéficiaires effectifs à la demande et pour compte de l'entité immatriculée.

(6) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

(7) Le Centre des technologies de l'information de l'État a ~~**également**~~ la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. »

Commentaire :

La modification des paragraphes 1er et 2 intervient, suite aux observations formulées par la CNPD dans son avis du 31 mars 2023[3] (Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023).

Amendement n°20

L'article 34 du projet de loi (ancien article 30), portant modification de l'article 9 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« **Art. ~~30~~34.** L'article 9 est modifié comme suit :

Art. 9. (1) **Le gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.**

3 doc. parl. N°7961/04

(2) Pour s'assurer de la tenue à jour du Registre des bénéficiaires effectifs, lorsque le gestionnaire constate d'office ou dans le cadre de l'article 8 l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, endéans le délai prescrit par la loi, il adresse par courrier recommandé à l'entité immatriculée une demande de vérification.

(**~~2~~3**) Lorsque l'entité immatriculée n'a pas répondu à la demande de vérification ou le cas échéant n'a pas régularisé ses inscriptions au Registre des bénéficiaires effectifs, endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet **dans le dossier de la personne ou de l'entité** le fait qu'une procédure de vérification est en cours de traitement, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

c) prononcer **une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ~~amende administrative d'un montant de 3500 euros, à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification. Le montant de l'amende est de 250 euros, lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation~~** ;

d) radier d'office le dossier de l'entité immatriculée, sans que cela emporte dissolution**, ni, le cas échéant perte de la personnalité juridique,** à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification.

(**~~3~~4**) **~~En notifiant sa~~ Le gestionnaire notifie la** décision prononçant une **~~amende administrative~~ astreinte** par lettre recommandée**. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé**, le gestionnaire **notifie le montant liquidé par lettre recommandé ~~la rend~~ qui vaut titre** exécutoire. L'amende doit être acquittée endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes immatriculées auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre l'amende administrative peut être introduit par l'entité immatriculée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(**~~4~~5**) La mise à jour de l'information au Registre des bénéficiaires effectifs, effectuée postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) entraine :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe (2) lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de déclaration, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(**~~5~~6**) **En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 2 litera d, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au parquet ~~En cas de manquements graves aux dispositions légales applicables et en l'absence de régularisation par l'entité immatriculée, le gestionnaire la dénonce au parquet~~**.»

Commentaire :

Dans le cadre de ses missions, le gestionnaire du RBE doit s'assurer de l'exactitude des données inscrites. Pour ce faire, il dispose d'un contrôle *a priori*, qui s'exerce au moment de la présentation

d'une demande de dépôt, tel que prescrit à l'article 7 de la loi. Ainsi, avant l'insertion des données communiquées dans la banque de données du registre de commerce et des sociétés, celles-ci sont vérifiées par le gestionnaire qui peut déjà aujourd'hui à ce stade requérir des pièces justificatives additionnelles. Le nouvel alinéa 1er, inséré au paragraphe 1er, vise à permettre au gestionnaire, dans le cadre d'un contrôle a posteriori de la banque de données, de contacter une entité immatriculée pour s'assurer que l'information inscrite est toujours correcte et de pouvoir demander une pièce complémentaire justifiant l'inscription. Ceci permettra de corriger les éventuelles erreurs que le gestionnaire n'aurait pas ou pu relever lors de son contrôle *a priori*.

Au paragraphe 2, point d), les termes « , ni, le cas échéant perte de la personnalité juridique, » sont insérés en réponse de l'observation du Conseil d'Etat sur le sens respectif des procédures de dissolution administrative et de la radiation administrative. Les mots « le cas échéant » s'expliquent par le fait que la radiation administrative peut également viser des entités comme les fonds communs de placement (ci-après « FCP ») qui n'ont pas la personnalité juridique.

Amendement n°21

Il est inséré un nouvel article 35 dans le projet de loi, portant modification de l'article 11 de la loi précitée :

« **Art. 35.** L'article 11 prend la teneur suivante

Art. 11. (1) **L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert:**

1° ~~Dans l'exercice de leurs missions, les~~ aux autorités nationales **dans l'exercice de leurs missions ; ~~ont accès aux informations visées à l'article 3.~~**

2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; et

5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4 du paragraphe 1 comprennent notamment :

1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiées du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias,

2° les organisations nationales de la société civile, constituées sous forme d'association sans but lucratif ou de fondation, présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci ; et

4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1 points 1°, 2° ou 5° du présent article.

~~(2) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès des autorités nationales sont fixées par règlement grand-ducal.~~ »

Commentaire :

L'article 11 de la loi précitée entend réformer l'accès au registre, et ce, suite à l'arrêt[4] *Luxembourg Business Registers* de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 novembre 2022.

S'il est clair que les professionnels du secteur financier, ayant une obligation légale dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que les autorités nationales doivent disposer d'un tel accès au registre dans le cadre de leur travail quotidien, la question de la détermination des autres personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme nécessite une réponse de la part du législateur.

La commission parlementaire entend garantir aux journalistes professionnels et aux organisations nationales de la société civile, constituées sous forme d'association sans but lucratif ou de fondation, présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, qu'ils puissent effectuer des recherches dans ce registre.

Amendement n°22

Il est inséré un nouvel article 36 dans le projet de loi, portant modification de l'article 12 de la loi précitée :

Art. 36. L'article 12 prend la teneur suivante :

« **Art. 12.** ~~**L'accès aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13° est ouvert à toute personne.**~~

(1) Les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 points 1 à 3 et 5, et paragraphe 2 points 1, 2, et 4 ont accès aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1er.

Les autres personnes visées à l'article 11 ont un accès limité aux informations des seules personnes morales et entités visées qui sont l'objet immédiat de leurs recherches ou, dans les cas des personnes visées au paragraphe 2 point 4, avec lesquelles elles sont susceptibles de conclure des transactions.

(2) L'accès est ouvert pour chaque personne ou entité aux informations suivantes:

1° pour les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 point 1 à l'ensemble des informations visées à l'article 3,

2° pour les autres personnes aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13°. »

Commentaire :

L'article 12 de la loi précitée introduit différents types d'accès, et ce en fonction des différentes personnes visées à l'article 11 de la même loi. Cet amendement fait suite aux discussions que la commission parlementaire a eues avec des représentants de la presse. Il est primordial que la future loi garantisse aux journalistes qu'ils puissent effectuer des recherches journalistiques en ayant recours aux données contenues dans le RBE.

Amendement n°23

L'article 37 du projet de loi (ancien article 31), portant modification de l'article 13 de la loi précitée, est amendé comme suit :

« **Art. ~~31~~37.** L'article 13 prend la teneur suivante :

« **Art. 13.** (1) **Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation sont fixées par règlement grand-ducal.**

~~**L'accès en consultation au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités et personnes visées aux articles 11 et 12 s'effectue par voie électronique selon des modalités d'accès fixées par règlement grand-ducal.**~~

Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

---

4 Arrêt de la CJUE, 22/11/2022, Luxembourg Business Registers, Affaire C-37/20

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités **nationales** visées à l'article 11**, paragraphe 1, point 1°** est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé.

(2*bis*) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.

(3) Aucune information sur une consultation des données par une ~~**autorité**~~ **entité ou personnes relevant d'une des catégories** visée**s** à l'article 11 **paragraphe 1er, points 1°, 3° et 4°, et du paragraphe 2 points 1°, 2° et 4°** ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs.

Le gestionnaire s'assure que la consultation de données du Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs. » »

Commentaire :

La commission parlementaire estime utile de créer la base légale pour que le Gouvernement puisse adopter un règlement grand-ducal fixant les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation du registre. Il est jugé utile que ce règlement grand-ducal précisera en particulier que pour l'accès des journalistes professionnels, le Conseil de presse recevra du LBR les habilitations informatiques nécessaires pour conférer l'accès aux journalistes professionnels via l'outil informatique mis à disposition par le LBR au Conseil de presse à cette fin.

Le paragraphe 2 porte sur la sécurité informatique et apporte des précisions importantes sur la conservation des données de journalisation.

Le paragraphe 3 prévoyant la règle de « no-tipping off » est adapté pour englober les personnes nouvellement énumérées dans la loi comme ayant accès au RBE et qui doivent pouvoir bénéficier de cette mesure. La question ne se posait pas dans les mêmes termes auparavant alors que ces personnes avaient accès à ces données en tant que membres du public.

Amendement n°24

Il est inséré un nouvel article 38 dans le projet de loi, portant insertion de l'article 15*bis* de la loi précitée :

Art. 38. A la suite de l'article 15, est inséré un nouvel article 15*bis*, libellé comme suit :

« Art. 15*bis*. La demande d'accès d'une personne visée à l'article 11 paragraphe 1, point 4° autre qu'une personne visée au paragraphe 2 points 1°, 2° ou 4° ne peut concerner qu'un nombre limité de personne morales ou entités par demande et ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation ou la dénomination.

La demande précise, sous peine de nullité :

1° si le requérant est une personne physique : les noms, prénoms, nationalités, date de naissance, lieu de naissance et domicile ou résidence de la personne demanderesse ; si le requérant est une personne morale : la dénomination, l'adresse précise du siège et la personne ou l'organe qualifié pour la représenter en justice ;

2° pour chaque personne morale ou entité visée par la demande :

a) le numéro d'immatriculation ; ou

b) la dénomination.

3° le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé.

À l'appui de la demande il est joint tout document de nature à justifier de l'existence d'un intérêt légitime.

(3) Le gestionnaire décide du bien-fondé de la demande en appréciant l'existence d'un intérêt légitime dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme de la demande d'accès et notifie sa décision à la personne physique ou morale requérante.

Aux fins de l'appréciation de l'existence d'un intérêt légitime, le gestionnaire s'appuie sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Le gestionnaire tient compte de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision.

(4) En cas de décision favorable du gestionnaire, le gestionnaire transmet à la personne physique ou morale requérante dans un délai de 3 jours ouvrables à compter de la décision un extrait comportant les informations visées au paragraphe 1er.

La personne physique ou morale requérante ne peut utiliser l'information à des fins autres que celles précisées dans la demande et acceptées par le gestionnaire.

(5) En cas de décision négative du gestionnaire et de recours contre cette décision conformément aux dispositions du paragraphe 6, le gestionnaire s'abstient de transmettre l'extrait jusqu'à ce qu'à ce qu'une décision judiciaire soit coulée en force de chose jugée.

(6) Contre la décision du gestionnaire, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Il doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. »

Commentaire :

Le nouvel article 15*bis* de la loi prémentionnée apporte des précisions sur la demande à formuler pour obtenir un accès au RBE ainsi que sur les informations qui doivent être ajoutées obligatoirement à cette demande. Le gestionnaire du registre examine les demandes qui lui sont soumises, en prenant en considération l'avis de la commission consultative prévue à l'article 15*ter* et procède à une mise en balance des droits fondamentaux en cause.

A noter que le demandeur peut formuler un recours juridictionnel devant le tribunal administratif contre une décision de refus émanant du gestionnaire.

Amendement n°25

Il est inséré un nouvel article 39 dans le projet de loi, portant insertion de l'article 15*ter* de la loi précitée :

Art. 39. A la suite de l'article 15*bis*, est inséré un nouvel article 15*ter*, libellé comme suit :

« **Art. 15*ter*. Il est créé une commission consultative qui assure les missions qui lui sont dévolues par l'articles 15*bis* paragraphe 3.**

Un règlement grand-ducal arrête la composition et les modalités d'exécution des missions de la commission consultative. »

Commentaire :

L'article sous rubrique entend créer la base légale nécessaire pour mettre en place une commission consultative qui assure les missions qui lui sont dévolues par l'articles 15*bis*, paragraphe 3.

De plus, l'article crée également la base légale qui permet au Gouvernement de fixer la composition et les modalités d'exécution des missions de la commission consultative, en adoptant un règlement grand-ducal.

Amendement n°26

L'article 40 du projet de loi (ancien article 32), portant modification de l'article 16-2 à insérer dans la loi précitée, est amendé comme suit :

Art. ~~32~~40. A la suite de l'article 16, de la même loi, sont insérés deux nouveaux articles 16-1 et 16-2 ayant la teneur suivante :

« Art. 16-1. (1) Le gestionnaire prend les mesures nécessaires pour assurer l'interconnexion du Registre des bénéficiaires effectifs avec les registres visés à l'article 30, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, institués par les autres États membres par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne instituée par l'article 22, paragraphe 1er, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés, dénommée ci-après « directive (UE) 2017/1132 », conformément aux spécifications techniques et aux procédures visées à l'article 30, paragraphe 10, alinéa 1 er, de la directive (UE) 2015/849 précitée.

(2) Les informations visées à l'article 3 inscrites dans le Registre des bénéficiaires effectifs sont disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres institué par l'article 22, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/1132 conformément aux modalités d'accès prévues par la présente loi et les mesures prises pour son exécution.

Art. 16-2. (1) **Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les ~~Les~~** fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre des bénéficiaires effectifs et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions. **Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre 3 de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics concernés ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.**

(3) Le gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. »

Commentaire :

Suite à l'observation de la CNPD, il y a lieu d'indiquer que le RBE sera interconnecté avec le seul RCS. Inversement le RCS est interconnecté non seulement avec le RBE , mais aussi avec le RESA. Le bout de phrase proposé en début du paragraphe 1er de l'article 16-2 a pour objet de répondre à l'observation de la CNPD au paragraphe 57 de son avis: « […] dans le cadre des missions respectives du RCS et du RBE il est prévu un système d'échange automatisé […] ».

Il est proposé de prévoir à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 16-2, de manière limitative les traitements de données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire peut avoir accès, les données à caractère personnel se limitant à celles que le gestionnaire doit demander en vertu du Chapitre III de la présente loi. Cet amendement fait suite à l'observation du Conseil d'Etat, et à l'instar de ce qui a déjà été proposé dans le cadre du RCS. L'idée principale étant celle de mettre en œuvre une vérification croisée des informations afin d'en assurer la qualité. La disposition proposée renverra à un règlement grand-ducal arrêtant exactement une liste limitative des données et des bases de données visées.

Quant au mécanisme de mise à jour automatique, il parait difficile de donner les précisions demandées dans le texte même de la loi ou du règlement compte tenu de l'évolution constante des techniques et compte tenu des différentes bases de données utilisées. On peut toutefois relever que les mises à jour se feront en principe par la création de dépôt automatique reprenant l'information mise à jour, ceci permettant de retracer quand et à partir de quelle information une donnée a pu être mise à jour.

Amendement n°27

Il est inséré un nouvel article 41 dans le projet de loi, qui insère à la suite de l'article 19 de la loi précitée un chapitre 6*bis* nouveau, dénommé « La protection des données inscrites sur les registres » et comprenant les articles19*bis*, 19*ter* et 19*quater* nouveaux.

Art. 41. A la suite de l'article 19, il est inséré un chapitre 6*bis* dénommé « La protection des données inscrites sur les registres » et comprenant les articles19*bis*, 19*ter* et 19*quater* nouveaux :

« Chapitre 6*bis* – La protection des données inscrites sur les registres

Art. 19*bis*. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi.

Art 19*ter*. Sur demande écrite et signée mentionnant le but poursuivi et l'utilisation projetée, le gestionnaire peut autoriser la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du Registre des bénéficiaires effectifs à condition que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes inscrites sur le registre des bénéficiaires effectifs et qu'elles soient destinées à des fins statistiques ou scientifiques.

Le gestionnaire demande au tiers de garantir la non-divulgation de données à caractère confidentiel lors de la délivrance de ces données. Les données utilisées pour la production de statistiques sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent l'identification, directe ou indirecte, d'une personne physique ou comportent un risque de divulgation d'informations individuelles. Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il est tenu compte de tous les moyens dont on pourrait raisonnablement admettre qu'ils puissent être utilisés par un tiers pour identifier ladite personne.

Art. 19*quater*. (1) Dans le cadre de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée prévu à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), toute demande de la personne concernée est adressée au gestionnaire, excepté les demandes relatives à des consultations et informations données pour les personnes et entités visées à l'article 13 paragraphe 3, lesquelles sont traitées conformément au paragraphe 2.

(2) Sans préjudice des dispositions de l'article 13 paragraphe 3, le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des consultations des informations figurant au Registre des bénéficiaires effectifs effectuées par des entités ou des personnes visée à l'article 13 paragraphe 3 ou la communication d'information par celles-ci au gestionnaire en application de l'article 8 paragraphe 1er.

Sous cette réserve l'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa précédent par l'intermédiaire de la Commission Nationale pour la Protection des Données, qui après avoir exercé ce droit d'accès, confirme l'avoir fait sans donner d'autres précisions.

(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. »

Commentaire :

Art. 19*bis*

Les traitements que le gestionnaire peut être amené à effectuer trouvent leur source dans l'extension des missions de ce dernier, qui se retrouvent dans la précision des finalités poursuivies par le registre de commerce et des sociétés et le RBE. En effet, rappelons qu'une des priorités proposées dans ce projet de loi est d'améliorer la confiance en les registres nationaux dont le RCS, en assurant la qualité de données collectées et leur maintien à jour. Le gestionnaire doit donc être proactif en la matière. En outre, en raison des données qu'il gère, le gestionnaire a aussi et à son niveau, un rôle à jouer en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Il doit dans ce contexte mettre en œuvre une approche basée sur les risques, qui implique une vue analytique et transversale de la banque de données afin de capter les risques inhérents.

Pour ce faire et atteindre ces objectifs, le gestionnaire doit pouvoir effectuer des traitements spécifiques et s'appuyer sur des outils informatiques adaptés, qui viennent en parallèle de la banque de données source, gérée informatiquement par le CTIE. Ainsi, ces traitements sont directement réalisés par le gestionnaire sur une plateforme sécurisée, hébergée auprès du CTIE, sur laquelle la copie d'une partie de la banque de donnée du RCS est déposée.

Art 19*ter*. et Art. 19*quater*.

Compte tenu de la sensibilité du sujet et compte tenu de l'obligation imposée au gestionnaire par l'article 13, paragraphe 3, de ne pas communiquer à l'entité immatriculée ou à un bénéficiaire effectif des informations sur les consultations faites par les autorités et personnes visées à l'article 11, paragraphe 1er, points 1°, 3°, et 4° et du paragraphe 1er, 2 et 4, une restriction du droit d'accès est prévue conformément à l'article 23 du RGPD, notamment sous les lettres d), g), h) et i du paragraphe 1er.

La mesure législative ici proposée est en outre conforme aux conditions du paragraphe 2 du même article alors que:

– elle prévoit les finalités du traitement (article 2)
– précise les catégories de données à caractère personnel collectées (article 3)
– indique l'étendue des limitations (article 19quater, paragraphe 2)
– donne les garanties demandées pour prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites de données par l'exercice du droit d'accès via la CNPD qui dispose dans ce cadre de tous les pouvoirs à elle octroyés par la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données
– détermine les catégories de responsables du traitement (article 5 paragraphes 2 et 6)
– donne les données de conservations et garanties applicables (article 10, 13 (2bis), 17 et 19 quater)
– droit des personnes d'être informée de la limitation (article 19quater, paragraphe 3).

Amendement n° 28

Le titre du Chapitre 3 est modifié comme suit:

« Chapitre 3 – **Disposition modificative et ~~E~~e**ntrée en vigueur »

Commentaire :

Il s'agit d'une modification nécessaire dans le titre suite à la proposition d'insérer un article prévoyant l'accès au RBE par le ministre de l'Economie dans le cadre de la nouvelle loi (*cf*. amendement 29).

Amendement n° 29

Il est inséré un nouvel article 43 sous le Chapitre 3 du projet de loi avec la teneur suivante:

«**Art. 43.** Il est inséré un paragraphe 2*bis* à la suite du paragraphe 2 de l'article 11 de loi du [xx] juillet 2023 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié votée par la Chambre des Députés le 13 juin 2023 avec la teneur suivante :

« **(2*bis*) Le ministère de l'Économie dispose d'un accès au Registre des bénéficiaires effectifs conformément à l'article 11, paragraphe 1er , point 5 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.** » »

Commentaire

Dans le cadre de ses attributions, le ministère de l'Economie doit pouvoir accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs. L'article 2, point 3, *litera* d) et l'article 11, paragraphe 1er, point 5 prévoient la possibilité de tels accès pour autant qu'il existe une base légale à cet effet, ce qui est l'objet de la présente disposition.

Au nom de la Commission de la Justice, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'État les amendements exposés ci-avant dans les meilleurs délais.

J'envoie copie de la présente au Ministre aux Relations avec le Parlement avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

Annexe: texte coordonné proposé par la Commission de la Justice

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Chapitre 1er – Modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

Art. 1er. L'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, est modifié comme suit :

1° **L'alinéa 1er est scindé en deux alinéas dont le premier et le début de phrase du second prennent la teneur suivante :**

a) « **Art. 1er.** Il est tenu un registre de commerce et des sociétés**, qui a pour objet :**

1° la collecte et l'inscription des informations requises par la loi en rapport avec les personnes et les entités immatriculées visées à l'alinéa 2,

2° la conservation de ces informations, et

3° la mise à disposition de ces informations au public et aux administrations et établissements publics aux fins suivantes :

a) à des fins d'information

b) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme :

c) à des fins statistiques;

d) à des fins scientifiques, et

e) à toutes autres fins déterminées par la loi.

~~**dans lequel sont**~~ **Sont** immatriculés **au registre de commerce et des sociétés** sur leur déclaration ou sur la déclaration d'un mandataire **:** » ;

b) Le point 16° devient le point 17° ;

c) Il est inséré un nouveau point 16° ayant la teneur suivante :

« 16° les fonds d'investissement alternatifs réservés qui n'ont pas la forme juridique visée par les points 2°, 13° et 14° ; » ;

2° L'alinéa 3 est complété par la phrase suivante : « Les informations inscrites doivent être adéquates, exactes et actuelles. ».

3° Le dernier alinéa est supprimé.

Art. 2. L'article 2, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 2. (1) Le registre de commerce et des sociétés fonctionne sous l'autorité du ministre ~~ayant la~~ de la Justice ~~dans ses attributions~~, **qui en confie la gestion à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin.**

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés à a la qualité de responsable du ~~fichier~~ traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), tel que modifié.

~~**(2) La gestion du registre de commerce et des sociétés est confiée à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin, qui a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité.**~~

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier et a **également** la qualité de sous-traitant ~~**du fichier**~~ au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité. ».

Art. 3. L'article 3, alinéa 1er, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 2°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et le cas échéant, le prénom usuel » ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et ~~l'~~**une** adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° le cas échéant, les personnes nommées en qualité de gérant et fondé de pouvoir général, leur adresse privée ou professionnelle précise, leurs attributions, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*; »

4° Au point 8°, sont insérés après les termes « la nationalité, », les termes « le sexe, le numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ».

5° Au point 8°, sont insérés in fine, le bout de phrase : « Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ; »

Art. 4. L'article 4, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 4. Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi au Grand-Duché de Luxembourg doit être immatriculée. L'immatriculation de la succursale ne peut être effectuée qu'après l'immatriculation du principal établissement. Celle-ci indique :

1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés du commerçant personne physique ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et l'adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 5. A la suite de l'article 4, de la même loi, est inséré un nouvel article 4*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. 4*bis*. Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi à l'étranger doit être immatriculée. L'immatriculation indique :

1° les nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques du commerçant personne physique, ainsi que son numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés auprès duquel il est immatriculé, si la législation de l'Etat dont il relève prévoit un tel numéro**. Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée** ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et **l'une** adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du ~~28 décembre 1988~~ 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 6. L'article 6, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et **l'une** adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

2° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° dans le cas des sociétés à responsabilité limitée, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; » ;

3° Le point 6*bis*° est remplacé comme suit :

« 6*bis*° dans le cas des sociétés à responsabilité limitée simplifiées, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ainsi que le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ; » ;

4° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° dans le cas des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple, les associés solidaires et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° » ;

5° Le point 8° est remplacé comme suit :

« 8° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour la société en leur qualité de mandataires légaux, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et l'organe social auquel elles appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°; » ;

6° Le point 9° est remplacé comme suit :

« 9° le commissaire aux comptes ou le réviseur d'entreprises agréé, son adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;» ;

7° Le point 11° est remplacé comme suit :

« 11° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; ».

Art. 7. L'article 6*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° les associés commandités et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; » ;

2° Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et **l'une** adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, le régime de signature, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 8. L'article 7, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 3° est remplacé comme suit :

« 3° les membres du groupement et l'adresse privée ou professionnelle précise de chacun, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

2° Au point 5°, sont ajoutés après les termes « siège social du groupement », les termes « et l'adresse électronique si une telle adresse existe » ;

3° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour le groupement, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°; » ;

4° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° pour les groupements résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou ceux ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; ».

Art. 9. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, les termes « la date de constitution de la société et » sont insérés au début de ce point ;

2° Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

3° Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

4° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, la nature et l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

5° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3°. ».

Art. 10. L'article 9, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, les termes « la date de constitution et » sont insérés au début de ce point ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour l'association, la fondation ou la mutuelle ou les membres de l'organe de gestion pour les établissements publics, leur adresse privée ou professionnelle précise, leur fonction et le cas échéant l'organe auquel ils appartiennent, la nature et de l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 11. L'article 10, point 3°, de la même loi, est remplacé comme suit :

« 3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; ».

Art. 12. A la suite de l'article 10, de la même loi, est inséré un nouvel article 10*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. 10*bis*. Tout fonds d'investissement alternatif réservé visé à l'article 1er alinéa 1, point 16° est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique :

1° le nom du fonds;

2° la date de la constitution du fonds;

3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3°. ».

Art. 13. L'article 11, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 1° est remplacé comme suit :

« 1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés de la société commerciale, du groupement d'intérêt économique, du groupement européen d'intérêt économique ou de la société civile ; » ;

2° Au point 2°, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale du principal établissement » sont supprimés ;

3° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l' une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

4° Le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

5° A la suite du point 5° est inséré un nouveau point 6° ayant la teneur suivante :

« 6° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 14. L'article 11*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° A l'alinéa 1, point 1°, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;

2° Le point 2°, du même alinéa est remplacé comme suit :

« 2° le numéro d'immatriculation au registre de commerce de la personne morale de droit étranger, si la législation de l'Etat dont elle relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre; » ;

3° Au point 3°, du même alinéa, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale de l'entité » sont supprimés ;

4° Au point 4°, du même alinéa, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et ~~l'~~ **une** adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

5° Le point 6°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 6° les personnes qui ont le pouvoir d'engager la personne morale de droit étranger à l'égard des tiers en tant qu'organe de celle-ci légalement prévu ou membres de tel organe, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs,

a) s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; » ;

6° Le point 7°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 7° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

7° Au point 8°, du même alinéa, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;

8° A la suite du point 8°, du même alinéa, est inséré un point 9°, ayant la teneur suivante :

« 9° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 15. A la suite de l'article 11*bis*, de la même loi, sont insérés les nouveaux articles 11*ter* et 11*quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 11*ter*. Au moment de l'inscription d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, liquidateurs, gestionnaires de fonds, domiciliataires, dépositaires, représentants permanents, au titre de la présente loi, les informations d'identification suivantes sont à communiquer:

1° s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalités, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques~~.~~ **. Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée,**

2° s'il s'agit de personnes morales **ou d'entités** immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation,

3° s'il s'agit de personnes morales **ou d'entités** non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre.

Art. 11*quater*. Lors de l'immatriculation d'un fonds d'investissement alternatif réservé, sont à inscrire la dénomination et l'adresse précise du siège de son gestionnaire, tel que prescrit par l'article 4 de la loi du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3°. ».

Art. 16. L'article 12, de la même loi, est modifié comme suit :

1° A l'alinéa 1, les termes « et verse une copie de l'autorisation d'établissement » sont supprimés ;

2° L'alinéa 2 est supprimé.

Art. 17. L'article 12*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° L'alinéa 1 est supprimé ;

2° Au deuxième alinéa, la 1ère partie de la phrase libellée « Les personnes physiques ne disposant pas d'un numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » est remplacée par les termes « Les personnes physiques, dont le numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est à communiquer en vertu de la présente loi et pour lesquelles un tel numéro n'existe pas ».

Art. 18. À la suite de l'article 12*ter*, de la même loi, est inséré un nouvel article 12*quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 12*quater*. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut assister le Service central de la statistique et des études économiques dans sa mission de collecte obligatoire des renseignements statistiques, résultant de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans le cadre du paragraphe (1), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut demander la communication des renseignements statistiques, lors des immatriculations ou inscriptions prescrites à l'article 1er de la présente loi, pour le compte du Service central de la statistique et des études économiques.

(3) Les renseignements statistiques collectés en application des paragraphes (1) et (2) sont transmis au Service central de la statistique et des études économiques et ne sont pas conservés par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. ».

Art. 19. A l'article 12*quater*, paragraphe 1er, de la même loi, il convient d'insérer les termes « et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, », entre les termes « études économiques » et les termes « ,auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés. »

Art. ~~19~~20. A l'article 13, alinéa 1er, de la même loi, le terme « inscrire » est remplacé par les termes « déposer aux fins d'inscription ». Au point 15), la référence à l'article « 42 » est remplacée par la référence à l'article « 430-6 ».

Art. ~~20~~21. L'article 14, de la même loi, est modifié comme suit :

1° **~~A l'alinéa~~ Au paragraphe** 1er , lettre b), les termes « des mandataires désignés par décision judiciaire, auquel cas la demande d'inscription doit être accompagnée de la décision judiciaire en question, ou » sont supprimés ;

2° **~~L'alinéa~~ Le paragraphe** 3 est remplacé comme suit :

« Les inscriptions des décisions prévues à l'article 13 sous 13) comprennent les informations d'identification du liquidateur prescrites à l'article 11*ter*, son adresse privée ou professionnelle, ainsi que la date à laquelle la liquidation a été décidée ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales, les informations d'identification du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, prescrites à l'article 11*ter* 1°, ainsi que son adresse professionnelle ou privée précise. » ;

3° Les **~~alinéas~~ paragraphes** 4 et 5 sont remplacés comme suit :

« Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14) relatives à la démission comprennent les informations d'identification de la personne démissionnaire prescrites à l'article 11*ter*, ainsi que sa fonction.

Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14) relative à la dénonciation de siège comprennent l'adresse précise du siège dénoncé, ainsi que les informations d'identification du domiciliataire, prescrites à l'article 11*ter*. » ;

4° **~~L'alinéa~~ Le paragraphe** 6 est remplacé comme suit :

« Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 15) comprennent les informations d'identification du dépositaire prescrites à l'article 11*ter* 1° et 2°, ainsi que son adresse privée ou professionnelle. ».

Art. ~~21~~22. À l'article 15 de la même loi, est ajouté **~~un nouvel alinéa~~ paragraphe 5**, ayant la teneur suivante :

« **(5)** Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés met d'office à jour les informations inscrites concernant les personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. ».

Art. ~~22~~23. A la suite de l'article 15, de la même loi, est ajouté un nouvel article 15-1 ayant la teneur suivante :

« Art. 15-1. (1) La banque de données du registre de commerce et des sociétés est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée **par la loi** au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre de commerce et des sociétés et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions. **Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre III de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.**

(3) Les agents de l'Etat, des communes ou des établissements publics qui consultent le registre de commerce et des sociétés dans l'exercice de leurs missions sont tenus d'informer le gestionnaire dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le registre de commerce et des sociétés, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation. »

Art. ~~23~~24. A la suite de l'article 19-4, de la même loi, est inséré un nouvel article 19-5 comme suit :

« Art. 19-5. (1) Le Recueil électronique des sociétés et associations fonctionne sous l'autorité du ministre ~~ayant~~ de la Justice ~~dans ses attributions~~, qui **en confie la gestion au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.**

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du la qualité de responsable du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, telle que modifiée.

~~(2) La gestion du Recueil électronique des sociétés et associations est confiée au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui a la- qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.~~

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du recueil et a **~~également~~** la qualité de sous-traitant **~~du fichier~~** au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. ».

Art. ~~24~~25. A la suite du nouvel 19-5, de la même loi, est inséré un nouveau chapitre V*ter*, comprenant un nouvel article 19-6, libellés *comme* suit :

« Chapitre V*ter*. – Mesures et sanctions administratives permettant le maintien à jour du registre de commerce et des sociétés »

~~Ce nouveau chapitre est composé d'un nouvel article 19-6, ayant la teneur suivante :~~

Art. 19-6. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.

(~~1~~2) Pour s'assurer de la tenue à jour du registre de commerce et des sociétés, lorsque le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés constate l'existence de données erronées ou périmées, le défaut d'inscription d'une donnée requise par la loi, ou l'absence de dépôt d'un acte ou document requis par la loi, endéans les délais prescrits par la loi, il adresse par courrier recommandé à la personne ou entité concernée une demande de mise à jour de son dossier.

(~~2~~3) Lorsque la personne ou entité concernée par la demande de mise à jour n'a pas régularisé son dossier endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet **dans le dossier de la personne ou de l'entité,** le fait que le dossier de la personne ou entité concernée n'est pas à jour ou présente des manquements aux dispositions légales applicables, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

c) **prononcer une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ~~une amende administrative d'un montant de 3500 euros, à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour. Le montant de l'amende est de 250 euros, lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation~~ ;**

d) radier d'office le dossier de la personne ou entité concernée, sans que cela emporte dissolution, **, ni les cas échéant perte de la personnalité juridique**, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour.

(~~3~~4) ~~En notifiant sa~~ Le gestionnaire notifie la décision prononçant une ~~amende administrative~~ **astreinte** par lettre recommandée**. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé,** le gestionnaire **notifie le montant liquidé par lettre recommandée qui vaut titre ~~la rend~~** exécutoire. ~~**L'amende**~~ **Le montant liquidé de l'astreinte** doit être acquitté~~e~~ endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes et entités auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre ~~**l'amende administrative**~~ **l'astreinte prononcée** peut être introduit par l'entité concernée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(~~4~~5) Le dépôt ou l'inscription de l'information, acte, extrait d'acte ou document manquants, effectués postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) et permettant la régularisation du dossier de la personne ou entité concernée entrainent :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe (2) lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de dépôt, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

~~(5) En cas de manquements graves aux dispositions légales applicables et en l'absence de régularisation par la personne ou entité concernée, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés la dénonce au parquet.~~

(~~5~~6) En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 2 litera d), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au parquet.

Art. ~~25~~26. L'article 21, paragraphe 5, de la même loi **prend la teneur suivante : ~~est supprimé~~**.

« ~~(5) Est puni d'une amende de 251 à 5.000 euros quiconque omet de requérir les immatriculations et inscriptions requises par les articles 3 à 11, 13 et 20.~~

~~La peine sera encourue à nouveau, lorsque le contrevenant a négligé de se conformer à la loi dans les huit jours de la date où la condamnation sera devenue définitive.~~

(5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, autre qu'une décision de refus visée au paragraphe 3 peut être déférée dans le délai d'un mois, sous peine de forclusion au tribunal administratif.

Art. 27. Il est inséré un article 22-4 dans la même loi, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 22-4. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi.** »

Art. ~~26~~28. A l'article 23, alinéa 2, de la même loi, les termes « des articles » sont remplacés par les termes « de l'article » et les termes « et 22-4 » sont supprimés. »

Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Art. ~~27~~29. A l'article 1er, point 4°, de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, sont insérés après les termes « points 2° à », les termes « 5° et 6° à » et le chiffre « 16 » est remplacé par le chiffre « 17 ».

Art. 30. L'article 2 est modifié comme suit :

« **Art. 2.** Il est établi sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions un registre dénommé « Registre des bénéficiaires effectifs », en abrégé « RBE », qui a pour **objet ~~finalités~~**:

1° l'inscription des bénéficiaires effectifs des entités immatriculées,

2° la conservation **des données relatives aux bénéficiaires effectifs inscrits,** et

3° la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées **aux fins suivantes :**

a) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme:

b) à des fins statistiques;

c) à des fins scientifiques, et

d) à toutes autres fins déterminées par la loi. »

Art. 31. L'article 5 est modifié comme suit :

« **Art. 5.** (1) **Le gestionnaire est chargé de l'inscription, de la sauvegarde, de la gestion administrative et de la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément aux dispositions de la présente loi~~. Le ministre ayant la Justice dans ses attributions a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).~~**

(2) **Le gestionnaire a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des**

personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).~~Le gestionnaire est chargé de l'inscription, de la sauvegarde, de la gestion administrative et de la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément aux dispositions de la présente loi.~~

~~Le gestionnaire a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.~~

(3) Sans préjudice des autres voies de communication prévues par la présente loi, toute communication entre le gestionnaire et l'entité immatriculée se fait par voie électronique sécurisée laissant une trace de l'envoi.

(4) Le gestionnaire n'est pas responsable du contenu de l'information inscrite.

(5) Le gestionnaire peut inscrire les informations sur les bénéficiaires effectifs d'une entité immatriculée dans le Registre des bénéficiaires effectifs à la demande et pour compte de l'entité immatriculée.

(6) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

(7) Le Centre des technologies de l'information de l'État a **~~également~~** la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. »

Art. ~~28~~32. A l'article 6, paragraphe 1, de la même loi, sont insérés après les termes « du gestionnaire », les termes « ou de sa plateforme électronique, ».

Art. ~~29~~33. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :

~~1.~~ 1° Au paragraphe 1, sont insérés après les termes « sont tenus », les termes « , dans l'exercice de leurs missions, de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs et » ;

~~2.~~ 2° Le paragraphe 3 est supprimé.

Art. ~~30~~34. L'article 9 est modifié comme suit :

« **Art. 9.** (1) **Le gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.**

(2) Pour s'assurer de la tenue à jour du Registre des bénéficiaires effectifs, lorsque le gestionnaire constate d'office ou dans le cadre de l'article 8 l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, endéans le délai prescrit par la loi, il adresse par courrier recommandé à l'entité immatriculée une demande de vérification.

(**~~2~~3**) Lorsque l'entité immatriculée n'a pas répondu à la demande de vérification ou le cas échéant n'a pas régularisé ses inscriptions au Registre des bénéficiaires effectifs, endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet **dans le dossier de la personne ou de l'entité** le fait qu'une procédure de vérification est en cours de traitement, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

c) prononcer **une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ~~amende administrative d'un montant de 3500 euros, à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification. Le montant de l'amende est de 250 euros, lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation~~** ;

d) radier d'office le dossier de l'entité immatriculée, sans que cela emporte dissolution**, ni, le cas échéant perte de la personnalité juridique,** à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification.

(**~~34~~**) **~~En notifiant sa~~ Le gestionnaire notifie la** décision prononçant une **~~amende administrative~~ astreinte** par lettre recommandée**. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé**, le gestionnaire **notifie le montant liquidé par lettre recommandé ~~la rend~~ qui vaut titre** exécutoire. L'amende doit être acquittée endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes immatriculées auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre l'amende administrative peut être introduit par l'entité immatriculée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(**45**) La mise à jour de l'information au Registre des bénéficiaires effectifs, effectuée postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) entraine :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe (2) lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de déclaration, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(**~~56~~**) **En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 2 litera d, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au parquet ~~En cas de manquements graves aux dispositions légales applicables et en l'absence de régularisation par l'entité immatriculée, le gestionnaire la dénonce au parquet~~**.»

Art. 35. L'article 11 prend la teneur suivante

« **Art. 11.** (1) **L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert:**

1° ~~Dans l'exercice de leurs missions, les~~ aux autorités nationales **dans l'exercice de leurs missions ; ~~ont accès aux informations visées à l'article 3.~~**

2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; et

5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4 du paragraphe 1 comprennent notamment :

1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiées du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias,

2° les organisations nationales de la société civile, constituées sous forme d'association sans but lucratif ou de fondation, présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci ; et

4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1 points 1°, 2° ou 5° du présent article.

~~(2) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès des autorités nationales sont fixées par règlement grand-ducal.~~ »

Art. 36. L'article 12 prend la teneur suivante :

« **Art. 12. ~~L'accès aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13° est ouvert à toute personne.~~**

(1) Les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 points 1 à 3 et 5, et paragraphe 2 points 1, 2, et 4 ont accès aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1er.

Les autres personnes visées à l'article 11 ont un accès limité aux informations des seules personnes morales et entités visées qui sont l'objet immédiat de leurs recherches ou, dans les cas des personnes visées au paragraphe 2 point 4, avec lesquelles elles sont susceptibles de conclure des transactions.

(2) L'accès est ouvert pour chaque personne ou entité aux informations suivantes:

1° pour les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 point 1 à l'ensemble des informations visées à l'article 3,

2° pour les autres personnes aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13°. »

Art. ~~31~~37. L'article 13 prend la teneur suivante :

« **Art. 13.** (1) **Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation sont fixées par règlement grand-ducal.**

~~L'accès en consultation au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités et personnes visées aux articles 11 et 12 s'effectue par voie électronique selon des modalités d'accès fixées par règlement grand-ducal.~~

Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités **nationales** visées à l'article 11**, paragraphe 1, point 1°** est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé.

(2*bis*) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.

(3) Aucune information sur une consultation des données par une **~~autorité~~ entité ou personnes relevant d'une des catégories** visées à l'article 11 **paragraphe 1er, points 1°, 3° et 4°, et du paragraphe 2 points 1°, 2° et 4°** ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs.

Le gestionnaire s'assure que la consultation de données du Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs. »

Art. 38. A la suite de l'article 15, est inséré un nouvel article 15*bis*, libellé comme suit :

« Art. 15*bis*. La demande d'accès d'une personne visée à l'article 11 paragraphe 1er, point 4° autre qu'une personne visée au paragraphe 2 points 1°, 2° ou 4° ne peut concerner qu'un nombre limité de personne morales ou entités par demande et ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation ou la dénomination.

La demande précise, sous peine de nullité :

1° si le requérant est une personne physique : les noms, prénoms, nationalités, date de naissance, lieu de naissance et domicile ou résidence de la personne demanderesse ; si le requérant est une personne morale : la dénomination, l'adresse précise du siège et la personne ou l'organe qualifié pour la représenter en justice ;

2° pour chaque personne morale ou entité visée par la demande :

a) le numéro d'immatriculation ; ou

b) la dénomination.

3° le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé.

À l'appui de la demande il est joint tout document de nature à justifier de l'existence d'un intérêt légitime.

(3) Le gestionnaire décide du bien-fondé de la demande en appréciant l'existence d'un intérêt légitime dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme de la demande d'accès et notifie sa décision à la personne physique ou morale requérante.

Aux fins de l'appréciation de l'existence d'un intérêt légitime, le gestionnaire s'appuie sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Le gestionnaire tient compte de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision.

(4) En cas de décision favorable du gestionnaire, le gestionnaire transmet à la personne physique ou morale requérante dans un délai de 3 jours ouvrables à compter de la décision un extrait comportant les informations visées au paragraphe 1er.

La personne physique ou morale requérante ne peut utiliser l'information à des fins autres que celles précisées dans la demande et acceptées par le gestionnaire.

(5) En cas de décision négative du gestionnaire et de recours contre cette décision conformément aux dispositions du paragraphe 6, le gestionnaire s'abstient de transmettre l'extrait jusqu'à ce qu'à ce qu'une décision judiciaire soit coulée en force de chose jugée.

(6) Contre la décision du gestionnaire, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Il doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. »

Art. 39. A la suite de l'article 15*bis*, est inséré un nouvel article 15*ter*, libellé comme suit :

« **Art. 15*ter*. Il est créé une commission consultative qui assure les missions qui lui sont dévolues par l'articles 15*bis* paragraphe 3.**

Un règlement grand-ducal arrête la composition et les modalités d'exécution des missions de la commission consultative. »

Art. ~~32~~40. A la suite de l'article 16, de la même loi, sont insérés deux nouveaux articles 16-1 et 16-2 ayant la teneur suivante :

« Art. 16-1. (1) Le gestionnaire prend les mesures nécessaires pour assurer l'interconnexion du Registre des bénéficiaires effectifs avec les registres visés à l'article 30, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du

terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, institués par les autres États membres par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne instituée par l'article 22, paragraphe 1er, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés, dénommée ci-après « directive (UE) 2017/1132 », conformément aux spécifications techniques et aux procédures visées à l'article 30, paragraphe 10, alinéa 1 er, de la directive (UE) 2015/849 précitée.

(2) Les informations visées à l'article 3 inscrites dans le Registre des bénéficiaires effectifs sont disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres institué par l'article 22, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/1132 conformément aux modalités d'accès prévues par la présente loi et les mesures prises pour son exécution.

Art. 16-2. (1) **Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les ~~Les~~** fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre des bénéficiaires effectifs et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions. **Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre 3 de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics concernés ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.**

(3) Le gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. »

Art. 41. A la suite de l'article 19, il est inséré un chapitre 6*bis* dénommé « La protection des données inscrites sur les registres » et comprenant les articles19*bis*, 19*ter* et 19*quater* nouveaux :

« Chapitre 6*bis* – La protection des données inscrites sur les registres

Art. 19*bis*. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi.

Art 19*ter*. Sur demande écrite et signée mentionnant le but poursuivi et l'utilisation projetée, le gestionnaire peut autoriser la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du Registre des bénéficiaires effectifs à condition que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes inscrites sur le registre des bénéficiaires effectifs et qu'elles soient destinées à des fins statistiques ou scientifiques.

Le gestionnaire demande au tiers de garantir la non-divulgation de données à caractère confidentiel lors de la délivrance de ces données. Les données utilisées pour la production de statistiques sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent l'identification, directe ou indirecte, d'une personne physique ou comportent un risque de divulgation d'informations individuelles. Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il est tenu compte de tous les moyens dont on pourrait raisonnablement admettre qu'ils puissent être utilisés par un tiers pour identifier ladite personne.

Art. 19*quater*. (1) Dans le cadre de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée prévu à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), toute demande de la personne concernée est adressée au gestionnaire, excepté les demandes relatives à des consultations et informations données pour les personnes et entités visées à l'article 13 paragraphe 3, lesquelles sont traitées conformément au paragraphe 2.

(2) Sans préjudice des dispositions de l'article 13 paragraphe 3, le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des consultations des informations figurant au Registre des bénéficiaires effectifs effectuées par des entités ou des personnes visée à l'article 13 paragraphe 3 ou la communication d'information par celles-ci au gestionnaire en application de l'article 8 paragraphe 1er.

Sous cette réserve l'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa précédent par l'intermédiaire de la Commission Nationale pour la Protection des Données, qui après avoir exercé ce droit d'accès, confirme l'avoir fait sans donner d'autres précisions.

(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. »

Art. ~~33~~42. A l'article 20, paragraphe 1er, de la même loi, est ajouté après le terme « omet » le terme « sciemment ».

Chapitre 3 – Disposition modificative et ~~E~~entrée en vigueur

Art. 43. Il est inséré un paragraphe 2bis à la suite du paragraphe 2 de l'article 11 de loi du [xx] juillet 2023 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié votée par la Chambre des Députés le 13 juin 2023 avec la teneur suivante :

« **(2*bis*) Le ministère de l'Économie dispose d'un accès au Registre des bénéficiaires effectifs conformément à l'article 11, paragraphe 1er , point 5 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.**

Art. ~~34~~44. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du ~~[deuxième]~~ mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/06

N° 7961[6]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS DU CONSEIL DE PRESSE

(27.6.2023)

Suite à l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) du 22 novembre 2022 dans les affaires jointes C-37/20 et C-601/ 20, les autorités luxembourgeoises ont mis un terme à l'accès libre au Registre des Bénéficiaires Effectifs (RBE). Une solution provisoire a pu être trouvée par la suite afin d'assurer, en accord avec la jurisprudence de la CJUE, l'accès des journalistes professionnels détenteurs d'une Carte de presse délivrée par le Conseil de Presse du Grand-Duché de Luxembourg au RBE. Cette solution ne couvre toutefois pas les journalistes non établis à Luxembourg.

Dans le cadre du projet de loi sous avis, il est proposé de modifier la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des Bénéficiaires Effectifs notamment afin de donner une base légale à l'accès des journalistes professionnels au RBE.

Le Conseil de Presse salue que la CJUE ait reconnu le rôle de la presse dans la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. La CJUE en conclut logiquement au droit d'accès au RBE des journalistes. Le Conseil de Presse doit toutefois insister sur l'importance que cet accès doit pouvoir se faire de manière confidentielle, sans que les entités ou personnes visées par des enquêtes journalistiques n'en soient informées. Il n'y a en effet pas seulement le risque que les personnes visées essaient de cacher de possibles méfaits, il y a en plus le risque qu'ils essaient de mettre un terme à ces enquêtes en menaçant voir en lançant des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique, ou « poursuites-bâillons », désignées en anglais par l'acronyme « SLAPP ». Il y a même, aussi en Europe, le risque que la sécurité physique des journalistes concernés soit menacée.

Il est de la compréhension du Conseil de Presse, qu'il sera prévu dans la loi de reconnaître formellement que les journalistes professionnels comptent parmi les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et que l'accès au RBE leur sera ouvert. Cet accès sera limité aux informations des seules personnes morales et entités visées qui sont l'objet immédiat de leurs recherches. Le Conseil de Presse est d'accord avec cette approche.

Les modalités de mise œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation seront à fixer par règlement grand-ducal. Le Conseil de Presse invite le Gouvernement à le consulter au moment de l'élaboration de ce texte.

Il est la compréhension du Conseil de Presse qu'il sera prévu par la loi que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte. Il est aussi prévu que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation du RBE, donc aussi celles relatives aux journalistes professionnelles, pourront être retracées et qu'elles seront conservées pendant cinq ans.

Il sera de même prévu qu'aucune information sur une consultation par un journaliste professionnel ne puisse être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs. Le Conseil de

Presse insiste sur l'importance que ces dispositions soient en effet reprises dans le texte définitif du projet de loi.

L'exercice du droit d'accès par les entités inscrites et les bénéficiaires effectifs sur les destinataires des données à caractère personnel ne pourra, selon les propositions dont le Conseil de Presse a été informé, être exercé que par l'intermédiaire de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD). Le Conseil de Presse a eu l'assurance de la CNPD, que l'application du principe légal du « zéro fuite » (« no tipping off » en anglais) prévu dans les directives européennes relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et contre le financement du terrorisme (LCB-FT) exclura que l'identité d'un journaliste ou du média l'employant ne puisse jamais être communiquée à une entité inscrite ou un bénéficiaire effectif. La CNPD pourra toutefois procéder à des contrôles de la légitimité de la consultation du RBE par des journalistes professionnels.

C'est sous la réserve expresse que les journalistes puissent en effet en appeler à ces interprétations des dispositions légales que le Conseil de Presse marque son accord avec le projet de loi sous avis.

Adopté par le Bureau exécutif du Conseil de presse le 27 juin 2023

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/07

N° 7961[7]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(15.12.2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « *les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.* ».

Le Comité européen de la protection des données (ci-après le « CEPD » ou l' « EDPB ») précise par ailleurs que pour toute limitation aux droits des personnes concernées adoptée au niveau des États Membres, l'autorité de contrôle en matière de protection des données doit être consultée avant l'adoption d'une telle mesure par le parlement national[1].

2. Par courrier en date du 20 janvier 2022, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi modifiant 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « projet de loi »).

3. Le 22 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu dans les affaires jointes C-37/20 (*Luxembourg Business Registers*) et C-601/20 (*Sovim*) un arrêt invalidant la disposition de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (ci-après la « directive 2018/843 ») prévoyant que les

1 Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021, paragraphe 68 (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-102020-restrictions-under-article-23-gdpr_fr)

États membres doivent veiller à ce que les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques constituées sur leur territoire soient accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public. La Cour a constaté que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs constituait une ingérence grave dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Après avoir établi que l'ingérence dans ces droits résultant de l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs n'était pas limitée au strict nécessaire, la Cour a indiqué concernant la proportionnalité de la mesure par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi :

« *85. D'autre part, en comparaison avec un régime tel que celui de l'article 30, paragraphe 5, de la directive 2015/849 dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la directive 2018/843, qui prévoyait, outre l'accès des autorités compétentes et de certaines entités, celui de toute personne ou organisation capable de démontrer un intérêt légitime, le régime introduit par cette dernière directive, prévoyant l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs, représente une atteinte considérablement plus grave aux droits fondamentaux garantis aux articles 7 et 8 de la Charte, sans que cette aggravation soit compensée par les bénéfices éventuels qui pourraient résulter de ce dernier régime par rapport au premier, en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (voir, par analogie, arrêt du 1er août 2022, Vyriausioji tarnybinés etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, point 112).*

86. Dans ces conditions, les dispositions facultatives de l'article 30, paragraphes 5 bis et 9, de la directive 2015/849 modifiée, qui permettent aux États membres, respectivement, de conditionner la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs à une inscription en ligne et de prévoir, dans des circonstances exceptionnelles, des dérogations à l'accès du grand public à ces informations, ne sont, par elles-mêmes, de nature à démontrer ni une pondération équilibrée entre l'objectif d'intérêt général poursuivi et les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, ni l'existence de garanties suffisantes permettant aux personnes concernées de protéger efficacement leurs données à caractère personnel contre les risques d'abus. »

4. Suite à la publication de cet arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, l'accès du public au Registre des bénéficiaires effectifs a été suspendu au Luxembourg. Le 16 décembre 2022, l'accès au RBE a été rétabli pour les professionnels visés à l'article 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui en faisaient la demande auprès du groupement d'intérêt économique *Luxembourg Business Registers* (ci-après « LBR »). L'accès a également été rétabli pour les représentants de la presse, cet accès étant géré par le Conseil de presse luxembourgeois dans le cadre d'une convention avec LBR qui a été conclue en date du 20 décembre 2022.

5. Dans un communiqué du 21 décembre 2022, le Ministère de la Justice a annoncé préparer des amendements à la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs afin que le texte soit pleinement en ligne avec le texte de la directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015 telle que modifiée suite à la directive 2018/843 et l'arrêt de la CJUE[2].

6. Le 31 mars 2023, la CNPD a avisé le projet de loi initial. Il ressortait de cet avis que « *[l]a CNPD accueille favorablement le fait que des amendements soient actuellement en préparation alors que l'article 12 de la loi RBE, suite à la déclaration d'invalidité de la CJUE, est manifestement non conforme aux droits fondamentaux relatifs à la protection de la vie privée. En attendant le dépôt desdits amendements, elle réserve la question de l'accès aux informations figurant au RBE et ne se prononce pas sur l'ensemble des dispositions y relatives telles qu'elles figurent actuellement dans les textes en projet.* »[3].

---

2 Communiqué du Ministère de la Justice du 21 décembre 2022 : https://mj.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2022%2B12-decembre%2B21-acces-rbe.html

3 Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 [...], §77

7. Le 21 juin 2023, la Commission de la Justice de la Chambre des Députés a adopté une série d'amendements au projet de loi pour tenir compte de l'arrêt précité et également concernant certaines dispositions de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés (ci-après les « amendements »).

La CNPD note avec satisfaction qu'elle a été consultée de manière informelle par le Ministère de la Justice et par la Commission de la Justice[4] préalablement au dépôt de ces amendements. Néanmoins, il convient de noter que ces échanges concernaient certains grands principes généraux de la protection des données à caractère personnel, comme le droit d'accès des personnes concernées. Ces échanges ne dispensent en aucun cas de la prise en compte par la Commission de la Justice du présent avis qui soulève encore un certain nombre d'observations importantes concernant les amendements. Eu égard à l'arrêt de la CJUE du 22 novembre 2022, la CNPD souligne qu'il est crucial de trouver un équilibre entre la protection des données à caractère personnel, le droit à la vie privée et l'accès des différents acteurs au RBE pour lutter efficacement contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, en prévoyant notamment des dispositions claires et prévisibles pour les personnes concernées dans le projet de loi.

Par courrier du 11 juillet 2023, le Ministère de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur les amendements.

8. La CNPD note que les amendements visent notamment à mettre en conformité les dispositions de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après la « loi RBE ») avec l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne et les dispositions du RGPD. D'autres amendements portant sur la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés (ci-après la « loi RCS ») sont également proposés pour notamment tenir compte des avis du Conseil d'État et de la CNPD.

*

I. LES AMENDEMENTS A LA LOI MODIFIEE DU 13 JANVIER 2019 INSTITUANT UN REGISTRE DES BENEFICIAIRES EFFECTIFS

1. La détermination du responsable du traitement

9. La Commission nationale constate avec satisfaction que les amendements introduits dans le nouvel article 5 de la loi RBE répondent à ses observations formulées dans le cadre de son avis du 31 mars 2023[5]. Le nouvel article 5.2 dispose à présent : « *Le gestionnaire a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).* ».

10. La CNPD relève également dans le commentaire des articles (sous l'Amendement n°23) que le règlement grand-ducal fixant les modalités de mise en oeuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation du RBE précisera que pour l'accès des journalistes professionnels, le Conseil de presse recevra de LBR les habilitations informatiques nécessaires pour conférer l'accès aux journalistes professionnels via l'outil informatique mis à disposition par LBR au Conseil de presse à cette fin. Il convient alors de se poser la question de la qualification du Conseil de Presse de sous-traitant, ce qui impliquerait le respect des conditions de l'article 28 du RGPD.

4 https://www.chd.lu/fr/node/1298

5 Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 […], §§ 8-9

2. Les finalités de traitement des données personnelles contenues dans le RBE

11. L'article 2.3 du projet de loi prévoit que les données sur les bénéficiaires effectifs sont mises à disposition pour les finalités suivantes : a) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; b) à des fins statistiques ; c) à des fins scientifiques, et d) à toutes autres fins déterminées par la loi.

A. *Le traitement à des fins scientifiques et statistiques*

12. D'après le nouvel article 19*ter* (1er alinéa) introduit par les amendements, LBR peut autoriser « *la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du Registre des bénéficiaires effectifs à condition que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes inscrites sur le registre des bénéficiaires effectifs et qu'elles soient destinées à des fins statistiques ou scientifiques.* »

Le 2ème alinéa de cette disposition indique : « *Le gestionnaire demande au tiers de garantir la non-divulgation de données à caractère confidentiel lors de la délivrance de ces données. Les données utilisées pour la production de statistiques sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent l'identification, directe ou indirecte, d'une personne physique ou comportent un risque de divulgation d'informations individuelles. Pour déterminer si une personne physique est identifiable, il est tenu compte de tous les moyens dont on pourrait raisonnablement admettre qu'ils puissent être utilisés par un tiers pour identifier ladite personne.* »

13. La CNPD estime que la formulation retenue par ces amendements apparaît équivoque et devrait être précisée afin de distinguer pseudonymisation ou anonymisation et indiquer clairement à quel stade (avant ou après la délivrance de données aux tiers) doivent être mises en place ce type de mesures, sans quoi la disposition n'apporte pas de réelle plus-value juridique. En effet, l'article 5.1.b) du RGPD prévoit déjà que les traitements à des fins scientifiques ou statistiques sont considérés par le RGPD comme n'étant pas incompatibles avec les finalités initiales (et comme le souligne justement le commentaire de l'article 30 du projet de loi).

L'article 65 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données prévoit une liste de mesures appropriées à mettre en place par le responsable d'un traitement lorsqu'il traite des données personnelles à des fins de recherche scientifique ou à des fins statistiques. Parmi les mesures listées par cette disposition, on peut notamment retenir l'anonymisation ou la pseudonymisation (3°) ou le recours à un tiers de confiance fonctionnellement indépendant du responsable du traitement pour l'anonymisation ou la pseudonymisation des données (4°).

14. La CNPD se pose la question de savoir qui sera en charge de la pseudonymisation ou de l'anonymisation des données délivrées à des tiers. La CNPD recommande à ce titre que les données soient préalablement pseudonymisées, voire anonymisées avant tout transfert à des tiers. La pseudonymisation ou l'anonymisation des données devrait donc incomber à LBR ou un tiers de confiance[6], et non aux tiers destinataires des données, sans quoi cette garantie ne saurait être considérée comme efficace.

15. L'article 89 du RGPD relatif aux garanties et dérogations applicables au traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques prévoit quant à lui que « *[c]haque fois que ces finalités peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière.* ». L'anonymisation des données devrait donc être privilégiée à leur pseudonymisation lorsque cela est possible.

La Commission nationale estime nécessaire de rappeler que le processus d'anonymisation permet de rendre impossible toute (ré)identification d'une personne. Il s'agit donc d'un processus irréversible. Au contraire, la pseudonymisation rend possible la ré-identification d'une personne déterminée, par le recours à des informations supplémentaires. Cette distinction est importante : alors que le RGPD

6 Concernant le recours à des tiers de confiance pour des services de pseudonymisation ou d'anonymisation, la CNPD renvoit à ses développements dans son Avis du 2 décembre 2016 relatif au projet de loi n° 7061 modifiant certaines dispositions du Code de la sécurité sociale (Document parlementaire 7061/03, p. 4).

s'applique aux données pseudonymisées, les données anonymisées quant à elles ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement. Le considérant 26 du RGPD énonce à cet égard qu'il n'y a « *pas lieu d'appliquer les principes relatifs à la protection des données aux informations anonymes, à savoir les informations ne concernant pas une personne physique identifiée ou identifiable, ni aux données à caractère personnel rendues anonymes de telle manière que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. Le présent règlement ne s'applique, par conséquent, pas au traitement de telles informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche.* »

16. Il convient également de prendre acte de la jurisprudence relative à l'interprétation de ces notions. Un récent arrêt du 26 avril 2023 du Tribunal de l'Union européenne (affaire T-557/20) apporte un éclairage sur la distinction entre donnée pseudonymisée et donnée anonyme. Il ressort de cette décision que la caractère anonyme d'une donnée doit s'analyser (i) du point de vue du seul destinataire des données (la possibilité pour un tiers d'identifier la personne ne devrait donc pas entrer en ligne de compte) et (ii) de moyens légaux et réalisables en pratique dont le destinataire dispose pour identifier les personnes concernées[7].

17. La CNPD estime donc qu'il ne devrait pas revenir aux tiers (par exemple un institut de statistiques ou un centre de recherches) de procéder à la pseudonymisation ou à l'anonymisation des données à caractère personnel obtenues du gestionnaire, tout en privilégiant une anonymisation, ce qui éviterait ainsi toute application du RGPD à ces « tiers ».

B. *Le traitement à toutes autres fins déterminées par la loi*

18. Le nouvel article 2.3°.d) prévoyant la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées à toutes autres fins déterminées par la loi n'apporte pas de réelle plus-value juridique en termes de prévisibilité ou en termes de garantie pour les personnes concernées. La CNPD considère alors que cette disposition peut être retirée du projet de loi dans la mesure où le législateur pourra toujours prévoir de nouveaux traitements et de nouvelles finalités dans une loi ultérieure sans se baser nécessairement sur une telle « clause d'ouverture ».

La CNPD rappelle toutefois qu'il ne suffit pas de prévoir une nouvelle finalité dans la loi pour que le traitement soit considéré comme valide par rapport au RGPD ou à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Encore faut-il qu'un traitement soit nécessaire et proportionné par rapport à la nouvelle finalité prévue. Le Contrôleur européen de la protection des données a ainsi indiqué : « *des mesures qui pourraient s'avérer utiles aux fins de l'objectif donné ne sont pas toutes souhaitables ou ne sauraient toutes être considérées comme une mesure nécessaire dans une société démocratique. Il ne suffit pas que la mesure soit simplement commode ou rentable* »[8].

19. C'est dans ce contexte que l'Amendement n°29 prévoit l'introduction d'une nouvelle disposition prévoyant l'accès du Ministère de l'Économie au RBE « *dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en ouvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.* » La CNPD renvoie à ce sujet à ses avis du 4 mars 2022 et du 28 avril 2023 relatifs au projet de loi n°7885 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union[9].

Toutefois, pour que la finalité d'un tel accès soit suffisamment déterminée et légitime, il convient de s'assurer que l'accès du Ministère de l'Économie au RBE soit défini de manière suffisamment claire et précise et d'une manière conforme au règlement (UE) 2019/452. Or, les conditions d'accès aux

---

7 TUE, arrêt du 26 avril 2023, SRB v EDPS, T-557/20, EU:T:2023:219 (il convient toutefois de noter qu'un pourvoi contre cet arrêt est en cours)

8 European Data Protection Supervisor, Guide pour l'évaluation de la nécessité des mesures limitant le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel (11 avril 2017), page 18

9 Délibération 6/AV6/2022 (document parlementaire 7885/02) et délibération 33/AV19/2023 (document parlementaire 78885/05)

données personnelles des bénéficiaires effectifs par le Ministère de l'Économie (par exemple, accès à l'intégralité ou seulement certaines données ?) ne ressortent pas de la disposition sous revue.

La CNPD regrette que ce nouvel accès envisagé constituant un nouveau traitement n'ait pas été davantage précisé par les auteurs du projet de loi de sorte qu'elle n'est pas en mesure d'apprécier pleinement quelles pourraient être les conséquences éventuelles d'un point de vue de la protection des données.

20. La Commission nationale souhaite également attirer l'attention des auteurs des amendements sur la possibilité pour toute personne ayant accès au RBE d'extraire de manière automatisée l'ensemble des données disponibles dans le registre et à les réutiliser pour une finalité autre que celles prévues par la loi (« *web scraping* »). La CNPD se demande si des moyens techniques seront mis en place pour encadrer ce type de pratiques. En effet, il ressort de l'article 25.2 du RGPD que « *[l]e responsable du traitement met en ouvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour garantir que, par défaut, seules les données à caractère personnel qui sont nécessaires au regard de chaque finalité spécifique du traitement sont traitées. Cela s'applique à la quantité de données à caractère personnel collectées, à l'étendue de leur traitement, à leur durée de conservation et à leur accessibilité. En particulier, ces mesures garantissent que, par défaut, les données à caractère personnel ne sont pas rendues accessibles à un nombre indéterminé de personnes physiques sans l'intervention de la personne physique concernée* » (principe de protection des données dès la conception).

Une pratique de *web scraping* pourrait par exemple aboutir à une publication de l'intégralité des données contenues dans le RBE (ce qui se rapprocherait dans les faits d'un accès du public au RBE, ce qui a justement été censuré par la CJUE). A ce titre, la CNPD rappelle que la CJUE a indiqué que « *les conséquences potentielles pour les personnes concernées résultant d'une éventuelle utilisation abusive de leurs données à caractère personnel sont aggravées par le fait que, une fois mises à la disposition du grand public, ces données peuvent non seulement être librement consultées, mais également être conservées et diffusées et qu'il devient, en cas de tels traitements successifs, d'autant plus difficile, voire illusoire, pour ces personnes de se défendre efficacement contre des abus.*»[10] [11].

3. Quant aux données traitées

A. *Les données accessibles aux destinataires*

21. D'après le nouvel article 12.1, 1er alinéa, de la loi RBE, « *[l]es personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 points 1 à 3 et 5, et paragraphe 2 points 1, 2, et 4 ont accès aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1er*. » La CNPD note que les autorités nationales, les professionnels, les organismes d'autorégulation, les services de l'État les administrations publiques et établissements publics, les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile et les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme ont accès à l'intégralité des informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1er.

La référence à l'article 1er n'est pas clairement compréhensible pour la Commission nationale. S'agit-il d'un accès aux informations portant sur toutes les entités immatriculées et tous les bénéficiaires effectifs auquel cas il convient de faire référence à l'article 1er (3°) et (4°) ? La CNPD s'interroge également sur les modalités de recherche dans le RBE (recherche à partir du nom du bénéficiaire effectif ou de la dénomination sociale de l'entité immatriculée ?). Elle se demande si les critères de recherche seront adaptés dans le règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs.

---

10 CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM (C-37/20), Sovim SA (C-601/20), EU:C:2022:912, point 43

11 Cf. également Cour Européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre), arrêt du 27 juin 2017, Affaire Satakunnan Markkinapörsi Oy et Satamedia Oy c. Finlande (Requête n°931/13), point 175 : « *[…] l'existence d'un intérêt général à ce que de grandes quantités de données fiscales soient accessibles et à ce que la collecte de ces données soit autorisée ne signifie pas nécessairement ou automatiquement qu'il existe également un intérêt général à diffuser en masse pareilles données brutes, telles quelles, sans aucun apport analytique.* »

22. Le nouvel article 12.1, 2ème alinéa, de la loi RBE dispose : « *Les autres personnes visées à l'article 11 ont un accès limité aux informations des seules personnes morales et entités visées qui sont l'objet immédiat de leurs recherches ou, dans les cas des personnes visées au paragraphe 2 point 4, avec lesquelles elles sont susceptibles de conclure des transactions.* ». La CNPD comprend que ce sont les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci ainsi que toutes autres personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui devraient être visées ici. La Commission nationale se demande alors si le renvoi à l'article 11, paragraphe 2 point 4, est exact ou s'il ne conviendrait pas plutôt de faire référence à l'article 11, paragraphe 2 point 3 ?

23. Selon le nouvel article 12.2, 1er alinéa, de la loi RBE, « *[l]'accès est ouvert pour chaque personne ou entité aux informations suivantes: 1° pour les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 point 1 à l'ensemble des informations visées à l'article 3* ». La CNPD comprend que les autorités nationales ont donc accès à l'intégralité des informations relatives à un bénéficiaire effectif figurant dans le RBE.

24. Selon le nouvel article 12.2, 2ème alinéa, de la loi RBE, « *les autres personnes* » ont accès « *aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13°*. ». La CNPD comprend que toute autre personne ou entité qui n'est pas une autorité nationale aura donc accès au nom, au(x) prénom(s), à la/aux nationalité(s), au jour de naissance, au mois de naissance, à l'année de naissance, au lieu de naissance, au pays de résidence, à la nature et à l'étendue des intérêts effectifs détenus (comme cela était le cas avec le régime précédemment en place pour l'accès du public au RBE). Ces personnes ou entités n'auront pas accès à l'adresse privée précise ou à l'adresse professionnelle et au numéro d'identification national ou étranger du bénéficiaire effectif.

25. La CNPD rappelle que selon l'article 5.1.c) du RGPD, seules les données adéquates, pertinentes et nécessaires au regard des finalités poursuivies par le responsable du traitement doivent être collectées (principe de minimisation des données). La CNPD salue une telle disposition limitant l'accès aux données personnelles par les acteurs autres que les autorités nationales eu égard à l'importance du principe de minimisation des données ainsi qu'au principe de proportionnalité et de nécessité, selon lequel tout traitement de données à caractère personnel doit être proportionné aux finalités à atteindre, compte tenu du risque que le traitement fait peser sur la vie privée des personnes concernées.

B. *Quant à l'exactitude des données contenues dans le RBE*

26. Les amendements introduisent un nouveau paragraphe 1 dans l'article 9 de la loi RBE : « *Le gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.* », donnant ainsi un rôle proactif à LBR dans la vérification de l'exactitude des données inscrites au RBE.

Cet amendement répond directement au principe d'exactitude prévu à l'article 5.1.d) du RGPD qui prévoit que les données à caractère personnel doivent être exactes et, si nécessaire, tenues à jour. Cette disposition prévoit en outre que toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder.

D'après le commentaire de l'article, « *[d]ans le cadre de ses missions, le gestionnaire du RBE doit s'assurer de l'exactitude des données inscrites. Pour ce faire, il dispose d'un contrôle a priori, qui s'exerce au moment de la présentation d'une demande de dépôt, tel que prescrit à l'article 7 de la loi. Ainsi, avant l'insertion des données communiquées dans la banque de données du registre de commerce et des sociétés, celles-ci sont vérifiées par le gestionnaire qui peut déjà aujourd'hui à ce stade requérir des pièces justificatives additionnelles. Le nouvel alinéa 1er, inséré au paragraphe 1er, vise à permettre au gestionnaire, dans le cadre d'un contrôle a posteriori de la banque de données, de contacter une entité immatriculée pour s'assurer que l'information inscrite est toujours correcte et de pouvoir demander une pièce complémentaire justifiant l'inscription. Ceci permettra de corriger les éventuelles erreurs que le gestionnaire n'aurait pas ou pu relever lors de son contrôle a priori.* »

27. Toutefois, il ne ressort pas clairement des explications apportées par les auteurs du projet de loi si la référence à « *toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription* » est une référence aux pièces justificatives visées à l'article 4.3 de la loi RBE et listées à l'article 5 du règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs.

28. Par ailleurs, la Commission nationale constate avec satisfaction l'introduction, dans le nouvel article 16-2.1, de l'amendement proposé dans son avis initial qui permet de préciser les finalités de l'interconnexion[12] : « *Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.* ».

29. La CNPD considère également comme bienvenue la précision dans les commentaires selon laquelle: « *il y a lieu d'indiquer que le RBE sera interconnecté avec le seul RCS. Inversement le RCS est interconnecté non seulement avec le RBE, mais aussi avec le RESA*. »

30. En ce qui concerne le droit d'accès du gestionnaire aux informations contenues dans les fichiers des administrations et services publics prévu dans le nouvel article 16-2.1, la Commission nationale note l'ajout de l'amendement suivant : « *Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre 3 de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics concernés ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.* ».

La CNPD note que « *[l]a disposition proposée renverra à un règlement grand-ducal arrêtant exactement une liste limitative des données et des bases de données visées.* » (commentaire des articles).

Pour le surplus et plus généralement sur la qualité des données inscrites dans le RBE, la Commission nationale renvoie aux observations formulées dans son avis initial du 31 mars 2023[13].

C. *Quant à l'accès et aux modalités de recherche des données dans le RBE*

31. La Commission nationale salue l'introduction, avec le nouvel article 13.2*bis*, de mesures de sécurité permettant la journalisation de toutes les personnes accédant au RBE : « *Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.* ». La CNPD estime que ce type de mesures est constitutif de sauvegardes indispensables pour cadrer l'accès du registre par les différents acteurs avec la législation en matière de protection des données et pour contribuer à la balance entre l'objectif légitime de la lutte contre le blanchiment et les droits fondamentaux des personnes concernées.

4. Les destinataires du traitement qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

32. Les amendements distinguent plusieurs catégories de personnes démontrant un intérêt légitime à consulter le RBE :

– les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias (nouvel article 11.2 1°);

---

12 Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 […] (§57)

13 Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 […] (III. Sur la « qualité des données inscrites »)

– les organisations nationales de la société civile, constituées sous forme d'association sans but lucratif ou de fondation, présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (nouvel article 11.2 2°);
– les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci (nouvel article 11.2 3°);
– les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1 points 1°, 2° ou 5° du présent article (nouvel article 11.2 4°); et
– toutes les autres personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (nouvel article 11.1 4°).

A. *Les journalistes professionnels*

33. Les atteintes au droit à la vie privée qu'implique l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs visent à permettre aux journalistes professionnels d'accéder à des données, de les collecter et de les traiter afin qu'ils puissent mener leurs activités de journalisme (qui participe au droit du public à être informé), qui sont reconnues comme essentielles dans une société démocratique.

Dans son arrêt « Sovim » du 22 novembre 2022, la Cour a précisé : « *En effet, dans la mesure où ce considérant*[14] *expose que l'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs permet un contrôle accru des informations par la société civile et où il est explicitement fait mention, à ce titre, de la presse et des organisations de la société civile, il convient de relever que tant la presse que les organisations de la société civile présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont un intérêt légitime à accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs.* […]»[15].

34. La CNPD note qu'un « *règlement grand-ducal précisera en particulier que pour l'accès des journalistes professionnels, le Conseil de presse recevra du LBR les habilitations informatiques nécessaires pour conférer l'accès aux journalistes professionnels via l'outil informatique mis à disposition par le LBR au Conseil de presse à cette fin.* » (commentaire du nouvel article 36, amendement n°22). Elle comprend que le Conseil de presse aura accès à l'application du RBE en tant que gestionnaire du compte (afin de pouvoir accorder ou retirer l'accès en consultation au RBE aux journalistes qu'il accrédite et qui sont porteurs d'une carte de presse luxembourgeoise) et que ces journalistes y auront accès en tant qu'utilisateurs du compte.

35. Si les journalistes sont libres de choisir parmi les informations auxquelles ils ont accès dans le RBE, celles qu'ils traiteront et la manière dont ils le feront, cette liberté n'est cependant pas exempte de responsabilités[16]. La CNPD rappelle que toute diffusion des données à caractère personnel obtenues grâce à l'accès des journalistes professionnels au RBE devra contribuer à un débat d'intérêt général (ici, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme) et non pas uniquement à satisfaire la curiosité d'un certain lectorat en dehors des finalités pour lesquelles le RBE a été mis en place.

---

14 Considérant 30 de la directive 2018/843: « *L'accès du public aux informations sur les bénéficiaires effectifs permet un contrôle accru des informations par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile, et contribue à préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système financier. Il peut contribuer à lutter contre le recours abusif à des sociétés et autres entités juridiques et constructions juridiques aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, à la fois en facilitant les enquêtes et par le biais de considérations de réputation, dans la mesure où quiconque susceptible de conclure des transactions connaît l'identité des bénéficiaires effectifs […].* »

15 CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM (C-37/20), Sovim SA (C-601/20), EU:C:2022:912, point 74

16 Cour Européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre), arrêt du 27 juin 2017, Affaire Satakunnan Markkinapörsi Oy et Satamedia Oy c. Finlande (Requête n°931/13), point 186

B. *Les autres personnes démontrant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment*

36. Dans la mesure où le nouvel article 11.2 du projet de loi indique que les personnes ayant un intérêt légitime sont notamment celles listées dans cette disposition, la CNPD comprend qu'une telle liste n'est pas exhaustive. Il reviendra alors à LBR de déterminer au cas par cas l'existence d'un intérêt légitime dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme. D'après le nouvel article 15.3 du projet de loi, LBR devra s'appuyer « *sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme* » et tiendra compte « *de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision.* ».

Malgré les exemples concrets de personnes démontrant un intérêt légitime listés par les amendements et la mise en place d'une commission consultative pour évaluer l'existence d'un intérêt légitime, la Commission nationale déplore l'absence de définition de l'intérêt légitime (au niveau national ou au niveau européen), qui risque d'être interprété de manière hétérogène par les différentes autorités et tribunaux amenés à contrôler l'application de cette notion.

Une telle définition contribuerait sans aucun doute à la prévisibilité requise dans le chef des personnes concernées et serait en outre nécessaire pour évaluer la proportionnalité d'un tel accès au RBE avec les règles en matière de protection des données.

37. La CNPD relève toutefois avec satisfaction que la demande d'accès par toute autre personne démontrant un intérêt légitime est encadrée par le nouvel article 15*bis* du projet de loi qui prévoit que sa demande « *ne peut concerner qu'un nombre limité de personne morales ou entités par demande et ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation ou la dénomination* » et qu'elle précise « *le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé* », évitant ainsi toute recherche de type « *fishing expeditions* ».

5. Droits et limitation des droits des personnes concernées

38. Bien qu'une limitation soit prévue dans les amendements apportés par les auteurs du projet de loi, la CNPD souhaite rappeler dans un premier temps les principes et la jurisprudence applicables en matière de droit d'accès. La compréhension de ces principes revêt une importance particulière dans la mesure où celle-ci devrait permettre au législateur de rédiger les dispositions prévoyant une limitation au droit d'accès sur base de l'article 23 du RGPD (qui exige une mesure législative pour ce type d'exception) avec suffisamment de précision, comme le recommande le CEPD dans ses lignes directrices relatives aux limitations sur base de l'article 23 du RGPD[17].

La CNPD rappelle qu'en vertu du considérant 41 du RGPD, « *[l]orsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou* ***cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables*** *[…]* ».

17 Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (cf. 3.2 « *Mesures législatives établissant des limitations et nécessité qu'elles soient prévisibles* », paragraphes 16 et suiv.)

A. *Rappel des principes en matière de droit d'accès aux informations relatives aux opérations de consultation dont ont fait l'objet les données à caractère personnel du bénéficiaire effectif*

39. L'article 15.1 du RGPD dispose que « *[l]a personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement la confirmation que des données à caractère personnel la concernant sont ou ne sont pas traitées et, lorsqu'elles le sont, l'accès auxdites données à caractère personnel ainsi que les informations suivantes:*

a) les finalités du traitement;

b) les catégories de données à caractère personnel concernées;

c) les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées, en particulier les destinataires qui sont établis dans des pays tiers ou les organisations internationales;

d) lorsque cela est possible, la durée de conservation des données à caractère personnel envisagée ou, lorsque ce n'est pas possible, les critères utilisés pour déterminer cette durée;

[…].

La CJUE interprète cette disposition de manière très large, ce qui a pour effet une portée très large des informations que le responsable du traitement doit fournir à la personne concernée. Cela s'explique notamment par le fait que cette dernière doit non seulement être en mesure d'en vérifier l'exactitude mais elle doit également pouvoir vérifier que ses données sont traitées de manière licite[18]. Pour ce faire, toute personne concernée devrait alors avoir le droit de connaître et de se faire communiquer, en particulier, les finalités du traitement de ses données à caractère personnel, si possible la durée du traitement, l'identité des destinataires de ces données ainsi que la logique qui sous-tend leur traitement[19].

40. Dans un arrêt du 22 juin 2023, la CJUE a eu l'occasion de se prononcer sur des opérations de consultation de données à caractère personnel. Il ressort de cette décision que ce type d'opérations constitue un traitement au sens de l'article 4.2 du RGPD de sorte que ces opérations ouvrent à la personne concernée, en vertu de l'article 15.1 du RGPD, non seulement un droit à l'accès de ces données à caractère personnel, mais également un droit à se voir communiquer les informations en lien avec ces opérations de consultation, telles qu'elles sont mentionnées par cette dernière disposition[20]. La CJUE a ainsi jugé que les informations relatives à des opérations de consultation des données à caractère personnel d'une personne, portant sur les dates et les finalités de ces opérations, constituent des informations que cette personne a le droit d'obtenir du responsable du traitement en vertu de l'article 15.1 du RGPD. La Cour a toutefois précisé que l'article 15.1 du RGPD ne consacre pas un tel droit s'agissant des informations relatives à l'identité des salariés dudit responsable ayant procédé à ces opérations sous son autorité et conformément à ses instructions, à moins que ces informations soient indispensables pour permettre à la personne concernée d'exercer effectivement les droits qui lui sont conférés par le RGPD et à condition qu'il soit tenu compte des droits et des libertés de ces salariés[21].

41. LBR, agissant en tant que responsable de traitement, devrait donc en principe (et en l'absence d'une limitation prévue par la loi) répondre à la demande d'accès d'un bénéficiaire effectif concernant les opérations de consultation par les personnes ayant accès au RBE et communiquer les dates et les motifs de la consultation du RBE.

---

18 CJUE, arrêt du 12 janvier 2023, Österreichische Post, C-154/21, EU:C:2023:3, point 37 ; CJUE, arrêt du 4 mai 2023, Österreichische Datenschutzbehörde et CRIF, C-487/21, EU:C:2023:369, point 34

19 « *Une personne concernée devrait avoir le droit d'accéder aux données à caractère personnel qui ont été collectées à son sujet et d'exercer ce droit facilement et à des intervalles raisonnables, afin de prendre connaissance du traitement et d'en vérifier la licéité. […] En conséquence, toute personne concernée devrait avoir le droit de connaître et de se faire communiquer, en particulier, les finalités du traitement des données à caractère personnel, si possible la durée du traitement de ces données à caractère personnel, l'identité des destinataires de ces données à caractère personnel, la logique qui sous-tend leur éventuel traitement automatisé et les conséquences que ce traitement pourrait avoir, au moins en cas de profilage.* » (considérant 63 du RGPD).

20 CJUE, arrêt du 22 juin 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, point 61

21 CJUE, arrêt du 22 juin 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501, point 83

42. En ce qui concerne la divulgation de l'identité des personnes qui ont consulté le RBE dans le cadre d'une demande d'accès, il convient tout d'abord de rappeler la définition de « destinataire » dans l'article 4.9 du RGPD : « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme qui reçoit communication de données à caractère personnel, qu'il s'agisse ou non d'un tiers. Toutefois, les autorités publiques qui sont susceptibles de recevoir communication de données à caractère personnel dans le cadre d'une mission d'enquête particulière conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre ne sont pas considérées comme des destinataires; le traitement de ces données par les autorités publiques en question est conforme aux règles applicables en matière de protection des données en fonction des finalités du traitement* ». Toute autorité nationale au sens de l'article 1er 5°) de la loi RBE consultant le RBE dans le cadre d'une mission d'enquête en matière de lutte contre le blanchiment et de financement du terrorisme n'est donc de toute façon pas considérée comme destinataire au sens du RGPD et n'aura pas à être mentionnée dans le cadre de la réponse à une demande d'accès par un bénéficiaire effectif.

Concernant la référence aux destinataires dans le cadre d'une demande d'accès, il convient de considérer que les informations fournies à la personne concernée au titre du droit d'accès prévu à l'article 15.1.c) du RGPD doivent être les plus exactes possibles. La CJUE a ainsi jugé[22] :

> « *43. […] il convient de considérer que les informations fournies à la personne concernée au titre du droit d'accès prévu à l'article 15, paragraphe 1, sous c), du RGPD doivent être les plus exactes possibles. En particulier, ce droit d'accès implique la possibilité pour la personne concernée d'obtenir de la part du responsable du traitement les informations sur les destinataires spécifiques auxquels les données ont été ou seront communiquées ou, alternativement, de choisir de se borner à demander des informations concernant les catégories de destinataires.* »

Si la personne concernée n'en a pas décidé autrement, le responsable du traitement doit ainsi indiquer les destinataires concrets, à moins qu'il soit impossible d'identifier ces destinataires ou si le responsable du traitement démontre que la demande d'accès de la personne concernée est manifestement infondée ou excessive au sens de l'article 12.5 du RGPD[23].

43. La Commission nationale déduit des interprétations récentes données par la CJUE à l'article 15 du RGPD qu'un bénéficiaire effectif pourrait en principe (et en l'absence d'une limitation prévue par la loi) demander à LBR communication de l'identité des personnes ayant consulté ses données dans le RBE. Cela pourrait se traduire, dans le cadre de la réponse à une demande d'accès, par la désignation d'une autorité nationale listée à l'article 1er 5°) de la loi RBE, d'un service de l'État, d'une administration ou établissement public n'agissant pas dans le cadre d'une mission d'enquête particulière ; par la communication de la dénomination sociale du professionnel ou de l'institution financière; la désignation d'un organisme d'autorégulation listé à l'article 2-1 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ou encore de la personne démontrant un intérêt légitime. La CNPD précise toutefois que l'identité de la personne physique employée au sein des structures précédemment citées et ayant procédé à la consultation du RBE sous leur autorité et conformément à leurs instructions n'a pas à être communiquée.

44. Néanmoins, le droit à la protection des données à caractère personnel n'étant pas un droit absolu[24], des limitations au droit d'accès du bénéficiaire effectif peuvent être mises en place.

B. *Limitations au droit d'accès des bénéficiaires effectifs*

45. Il ressort des commentaires des articles 19*ter* et 19*quater* que compte tenu de la sensibilité du sujet et compte tenu de l'obligation imposée au gestionnaire par l'article 13.3 de ne pas communiquer à l'entité immatriculée ou à un bénéficiaire effectif des informations sur les consultations faites par les autorités nationales, les organismes d'autorégulation, les personnes qui démontrent un intérêt légitime, les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile, les autres institutions financières et autorités nationales, une restriction du droit d'accès est prévue conformément à l'article 23 du RGPD, notamment sous les lettres d), g), h) et i) du paragraphe 1er.

---

22 CJUE, arrêt du 12 janvier 2023, Österreichische Post, C-154/21, EU:C:2023:3, point 43

23 *EDPB Guidelines 01/2022 on data subject rights – Right of access, Version 2.0, Adopted on 28 March 2023* (point 117)

24 Considérant 4 du RGPD

46. La CNPD note avec satisfaction la référence à l'article 23 et à ses différentes conditions d'application par les auteurs du projet de loi dans le commentaire des articles. Elle rappelle à cet égard que le CEPD a adopté des lignes directrices concernant l'application de l'article 23 du RGPD[25]. Ces lignes directrices précisent notamment que les autorités de contrôle doivent être consultées avant l'adoption de telles mesures et qu'elles doivent pouvoir contrôler leur application.

47. Le nouvel article 19*quater* introduit par les amendements dispose ainsi:

« *(1) Dans le cadre de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée prévu à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), toute demande de la personne concernée est adressée au gestionnaire, excepté les demandes relatives à des consultations et informations données pour les personnes et entités visées à l'article 13 paragraphe 3, lesquelles sont traitées conformément au paragraphe 2.*

(2) Sans préjudice des dispositions de l'article 13 paragraphe 3, le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des consultations des informations figurant au Registre des bénéficiaires effectifs effectuées par des entités ou des personnes visée à l'article 13 paragraphe 3 ou la communication d'information par celles-ci au gestionnaire en application de l'article 8 paragraphe 1er.

Sous cette réserve l'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa précédent par l'intermédiaire de la Commission Nationale pour la Protection des Données, qui après avoir exercé ce droit d'accès, confirme l'avoir fait sans donner d'autres précisions.

(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. »

La limitation au droit d'accès du bénéficiaire effectif prévue par cette disposition est à mettre en lien avec l'interdiction de « *tipping-off* » prévue à l'article 13.3 de la loi RBE. Aucune information concernant la consultation des données par les autorités nationales, organismes d'autorégulation nationaux, les personnes qui démontrent un intérêt légitime (dont les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile et les autorités et administrations nationales) ne doit en effet être communiquée aux entités immatriculées et aux bénéficiaires effectifs.

La CNPD comprend d'après le commentaire de l'article 19*quater* que la mesure de limitation du droit d'accès des personnes concernées inscrites dans le RBE constituerait une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir:

- « *la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces* » (article 23.1.d) RGPD) ;
- « *la prévention et la détection de manquements à la déontologie des professions réglementées, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière* (article 23.1.g) RGPD) » ;
- « *une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points a) à e) et g)* (article 23.1.h) RGPD) »;
- « *la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui* » (article 23.1.i) RGPD).

48. La Commission nationale regrette que le lien entre les limitations prévues et les différents objectifs visés ci-dessus ne soit pas clairement exprimé dans le projet de loi ou au moins dans l'exposé des motifs ou les commentaires des articles, tel que cela est recommandé par le CEPD[26]. En l'absence de telles précisions, il est difficile d'apprécier si la limitation du droit d'accès des bénéficiaires effectifs

25 Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021

26 Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021, paragraphe 19 : « *Ce lien entre les limitations prévues et l'objectif poursuivi devrait être clairement établi et démontré dans la mesure législative concernée ou dans des documents complémentaires. […]*»

constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir tous les quatre objectifs précédemment cités[27].

49. La CNPD relève que dans certains cas, la communication d'informations aux personnes concernées étant l'objet d'une enquête pourrait compromettre le succès d'une enquête, rendant ainsi nécessaire la limitation de certains droits des personnes concernées sur base de l'article 23.1.d) du RGPD (le CEPD ayant d'ailleurs indiqué que cela est particulièrement pertinent dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent)[28].

La CNPD comprend également que dans certains cas, l'accès par le bénéficiaire effectif à l'information qu'un journaliste ait consulté ses données pourrait compromettre une publication en projet, constituer une mesure de contrôle préalable à la publication d'un article, voire mettre en danger le journaliste pouvant être alors la cible d'intimidations ou de menaces[29]. Un tel accès pourrait alors nuire de ce fait au rôle de la presse qui contribue à la lutte contre le blanchiment dans la mesure où des enquêtes journalistiques sont effectuées et permettent un contrôle accru sur les bénéficiaires effectifs par le biais de considérations de réputation.

50. Il ressort du paragraphe 2 de l'article 19*quater* que « […] *le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité* […] ».

La Commission nationale a du mal à saisir la signification d'un accès différé. Cette formulation signifie-t-elle que l'accès peut uniquement être demandé une fois que les données ont été utilisées dans une publication par un journaliste professionnel ou dès qu'un tel droit n'est plus susceptible de compromettre le succès d'une enquête ?

51. La CNPD note que la limitation du droit d'accès des bénéficiaires effectifs consiste essentiellement en une limitation des catégories de données auxquelles la personne concernée pourra demander accès (pas d'accès à l'identité de certains destinataires : les autorités nationales, les organismes d'autorégulation, les personnes qui démontrent un intérêt légitime, les journalistes professionnels, les organisations nationales de la société civile, les autres institutions financières et autorités nationales) et aux informations annexes à ces opérations de consultation, telles que les dates et les finalités des opérations de consultation. En ce qui concerne les autorités nationales, la CNPD souligne que lorsque celles-ci consultent des données personnelles dans le RBE dans le cadre d'une mission d'enquête particulière prévue par la loi, ces dernières ne sont de toute façon pas à qualifier de destinataires et ne sont donc pas concernées par le droit d'accès[30].

52. D'après le commentaire des articles 19*ter* et 19*quater*, la mesure législative ici proposée serait conforme aux conditions de l'article 23.2 du RGPD. La disposition sous revue devrait ainsi comprendre des dispositions spécifiques relatives aux finalités ou catégories du traitement, aux catégories de données à caractère personnel, à l'étendue des limitations introduites, aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites, à la détermination du responsable du traitement, aux durées de conservation, aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées et au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation.

53. En ce qui concerne les finalités ou catégories du traitement, il convient de comprendre qu'il s'agit de préciser pourquoi le droit d'accès de la personne concernée est limité (pas les finalités du traitement en général comme indiqué dans le commentaire des articles). La disposition sous revue doit être compréhensible pour les personnes auxquelles elles s'appliquent, ce qui implique une compréhension claire de comment et quand la limitation s'applique[31].

---

27 Cf. section 3.5 « Évaluation de la nécessité et de la proportionnalité » dans les Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021

28 Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (paragraphe 24)

29 Cf. avis du Conseil du Presse du 27 juin 2023

30 L'article 15.1.d ne vise que « *les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées* ».

31 Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (paragraphes 49-51)

54. En ce qui concerne les catégories de données, le CEPD a eu l'occasion de préciser qu'il s'agit des catégories de données couvertes par la limitation[32] (pas les catégories de données collectées comme cela est indiqué dans le commentaire des articles).

55. Concernant les garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites, la Commission nationale prend note de son implication dans le mécanisme du droit d'accès indirect des personnes concernées. Le contrôle à effectuer par la CNPD sera facilité par la mise à sa disposition des données de journalisation, telles que listées au nouvel article 13.2bis (identité de la personne ayant consulté les données, informations consultées, date de la consultation, heure de la consultation, référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation).

56. La Commission nationale suggère alors de reformuler l'article 19*quater* (2) et (3) ainsi :

(2) Les demandes tendant à l'exercice du droit d'accès de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des informations sur les destinataires visés à l'article 13 paragraphe 3 ayant consulté ses données à caractère personnel. La demande d'accès ne pourra pas non plus porter sur les informations relatives aux opérations de consultation par ces destinataires des données à caractère personnel d'un bénéficiaire effectif, portant sur les dates et les finalités de ces opérations[33] ou la communication d'informations par ces destinataires au gestionnaire en application de l'article 8 paragraphe 1er.

Sous cette réserve, l'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa précédent par l'intermédiaire de la Commission nationale pour la protection des données qui exerce ce droit d'accès pour mener les investigations utiles, notamment concernant la légalité du traitement.

Lorsque le droit visé au paragraphe 2 est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel[34].

(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. Le gestionnaire informe notamment la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 2[35].

57. Il est également rappelé que le mécanisme d'accès indirect étant soumis à un contrôle juridictionnel où le juge devra prendre connaissance de l'ensemble des motifs et des éléments de preuve sur lesquels la CNPD aura fondé, dans ce cadre, la vérification de la licéité du traitement de données en cause ainsi que les conclusions qu'elle en a tirées, le responsable du traitement devra également, pour toute demande d'accès directe refusée, consigner les motifs de fait ou de droit sur lesquels il fonde la décision par laquelle il a limité, en partie ou en totalité, les droits d'accès de la personne concernée et ces informations devront être mises à la disposition de la CNPD[36].

*

---

32 Comité européen de la protection des données, Lignes directrices 10/2020 concernant les limitations au titre de l'article 23 du RGPD, Version 2.1, adoptées le 13 octobre 2021 (paragraphe 53)

33 Cf. CJUE, arrêt du 22 juin 2023, Pankki S, C-579/21, EU:C:2023:501 : « *Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 15, paragraphe 1, du RGPD doit être interprété en ce sens que les informations relatives à des opérations de consultation des données à caractère personnel d'une personne, portant sur les dates et les finalités de ces opérations, constituent des informations que cette personne a le droit d'obtenir du responsable du traitement en vertu de cette disposition.* » (point 83)

34 Cf. dispositions similaires dans l'article 16 de la loi du 1er 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.

35 Cf. dispositions similaires dans l'article 16 de la loi du 1er 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.

36 Cf. CJUE, arrêt du 16 novembre 2023, Ligue des droits humains ASBL, C-333/22, EU:C:2023:874 qui concerne le droit d'accès indirect dans la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales (points 63 à 70).

II. LES AMENDEMENTS A LA LOI MODIFIEE DU 19 DECEMBRE 2002 CONCERNANT LE REGISTRE DE COMMERCE ET DES SOCIETES

1. Les finalités de traitement des données personnelles contenues dans le RCS

58. Le nouvel article 1er de la loi RCS dispose que la mise à disposition de ces informations au public et aux administrations et établissements publics est prévue :

« a) à des fins d'information

b) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme:

c) à des fins statistiques;

d) à des fins scientifiques, et

e) à toutes autres fins déterminées par la loi. »

59. La Commission nationale estime que la finalité d'information n'est pas explicite et devrait être davantage précisée.

60. En ce qui concerne le traitement des données du RCS pour des finalités statistiques, scientifiques, et à toutes autres fins déterminées par la loi, la CNPD renvoie à ses observations formulées précédemment dans le cadre de la loi RBE (II. Les finalités de traitement des données personnelles contenues dans le RBE, paragraphes 12 et suivants).

61. Par ailleurs, il ressort du commentaire sous l'amendement n°17 que « *[l]e suivi automatisé du contenu de la banque de données du RCS, qui permettra de détecter les entités potentiellement en manquement au regard de leur obligation de dépôt et de publication, est un des exemples de traitement transversal que le gestionnaire effectuera. Citons aussi la comparaison des personnes inscrites au RCS par rapport aux listes de sanctions émises par l'Union européenne ou l'Organisation des Nations Unies.* » La CNPD comprend alors que pour une personne concernée inscrite dans le RCS, ce type de traitement pourrait être l'objet d'une décision individuelle automatisée et sera alors soumis aux conditions de l'article 22 du RGPD dans la mesure où une décision fondée exclusivement sur ce traitement pourrait produire des effets juridiques ou des effets significatifs pour la personne concernée. L'article 22.1 du RGPD prévoit qu'une « *personne concernée a le droit de ne pas faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques la concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire* ». Des exceptions sont prévues à ce droit, notamment lorsque la décision « *est autorisée par le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis et qui prévoit également des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et des intérêts légitimes de la personne concernée* » (article 22.2 du RGPD).

2. Les données traitées dans le RCS

62. Il ressort des amendements n°3 et n°4 dans le projet de loi que pour toute immatriculation d'un commerçant personne physique ou d'une succursale d'un commerçant personne physique, ce dernier aura la possibilité d'indiquer les informations relatives au sexe à des fins statistiques. Il en sera de même pour l'inscription dans le RCS d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, liquidateurs, gestionnaires de fonds, domiciliataires, dépositaires, représentants permanents (amendement n°9). Il est également prévu que si une telle donnée personnelle était fournie par la personne concernée, celle-ci n'apparaitrait ni sur le site public, ni sur les extraits. De plus, le traitement à des fins statistiques ne pourra se faire que si la donnée relative au sexe de la personne concernée est anonymisée.

63. La CNPD prend note des explications des auteurs des amendements en ce qui concerne la finalité du traitement de cette donnée, à savoir la vérification de la mise en oeuvre des politiques d'égalité entre les genres et plus particulièrement de permettre l'établissement de statistiques quant aux compositions des organes de gestion/d'administration des sociétés et autres entités inscrites au RCS.

La Commission nationale salue la mise en place de ces différentes garanties encadrant le traitement de cette donnée (caractère facultatif de la communication de la donnée, anonymisation, absence de publication). Elle renvoie à ses développements précédents sur l'anonymisation et précise qu'une telle mesure devrait être mise en place avant le transfert de la donnée à un éventuel destinataire qui traitera ces données à des fins statistiques.

3. Quant au principe d'exactitude des données et au mécanisme de mise à jour des informations inscrites au RCS

64. La CNPD relève avec satisfaction certaines précisions apportées par les amendements aux dispositions ayant pour objet de renforcer la qualité des informations à inscrire ou inscrites au RCS. Dans son avis initial[37], la CNPD avait recommandé que le mécanisme de mise à jour automatique soit clarifié et que les registres qui seraient consultés afin de renforcer la qualité des informations à inscrire ou inscrites au RCS soient expressément nommés dans les dispositions du projet de loi. Elle prend acte qu'un règlement grand-ducal fixera limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire devra avoir accès (nouvel article 15-1 (2), 2ème alinéa) et salue les précisions apportées dans le commentaire de la disposition.

65. Concernant l'introduction du nouvel article 19-6(1) concernant le suivi des données inscrites par LBR, la CNPD renvoie à ses observations formulées pour la loi RBE dans les paragraphes 25 et suivants du présent avis (2. Quant à l'exactitude des données contenues dans le RBE).

66. Pour le surplus, la CNPD réitère ses observations formulées dans son avis du 31 mars 2023[38].

Ainsi adopté à Belvaux en date du 15 décembre 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

37 Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 […], §§ 37-40

38 Délibération n° 26/AV13/2023 du 31 mars 2023, Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de loi n°7961 […] (III. Sur la « qualité des données inscrites »)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

06

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

CL/CSC P.V. JUST 06

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 24 janvier 2024

La réunion a eu lieu dans les locaux du Conseil d'État.

Ordre du jour :

1. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

- Echange de vues

2. 7881 Projet de loi sur les échanges d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ainsi que le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) portant :
1° transposition de la directive (UE) 2019/884 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant la décision-cadre 2009/315/JAI du Conseil en ce qui concerne les échanges d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers ainsi que le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), et remplaçant la décision 2009/316/JAI du Conseil ;
2° mise en œuvre du règlement (UE) 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides, qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires, et modifiant le règlement (UE) 2018/1726 ;
3° modification de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire

- Echange de vues

*

Présents : Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, M. Alex Donnersbach, M. Georges Engel (remplaçant M. Dan Biancalana), M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Gérard Schockmel, M. Laurent Zeimet

M. Christophe Schiltz, Président du Conseil d'État et membre de la Commission « Affaires juridiques »

Mme Héloïse Bock, M. Alex Bodry, Mme Lydie Lorang, M. Jeannot Nies, M. Patrick Santer, M. Yves Wagener, membres de la Commission « Affaires juridiques » du Conseil d'État

M. Marc Besch, Secrétaire général du Conseil d'État

M. Jean-Jacques Waringo, du secrétariat du Conseil d'État

Mme Mathilde Crouail, M. Daniel Ruppert, Mme Michèle Wantz, du Ministère de la Justice

Mme Jenny Thines, du groupe parlementaire CSV

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, Mme Carole Hartmann, Mme Paulette Lenert, Mme Sam Tanson, M. Charel Weiler, Mme Stéphanie Weydert

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission

*

1. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Echange de vues

Dans le cadre de l'instruction parlementaire du projet de loi sous rubrique, et sur demande du Conseil d'État qui souhaite obtenir des éclaircissements sur les amendements parlementaires du 30 juin 2023, la Commission de la Justice se rend dans les locaux du Conseil d'État afin de procéder à un échange de vues en la matière.

Cet échange de vues porte sur des problématiques juridiques inhérentes à ce projet de loi.
Dans le respect du secret des délibérations du Conseil d'État, il ne sera pas rédigé de procès-verbal détaillé des discussions ayant eu cours.

*

2. 7881 Projet de loi sur les échanges d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ainsi que le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS) portant :
1° transposition de la directive (UE) 2019/884 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant la décision-cadre 2009/315/JAI du Conseil en ce qui concerne les échanges d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers ainsi que le système européen d'information

sur les casiers judiciaires (ECRIS), et remplaçant la décision 2009/316/JAI du Conseil ;
2° mise en œuvre du règlement (UE) 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides, qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires, et modifiant le règlement (UE) 2018/1726 ;
3° modification de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire

Echange de vues

Dans le cadre de l'instruction parlementaire du projet de loi sous rubrique, la Commission de la Justice juge nécessaire d'obtenir des éclaircissements sur certaines observations et critiques formulées par le Conseil d'État dans son avis du 14 novembre 2023.

Dans le cadre de cet échange de vues, plusieurs problématiques juridiques sont abordées, permettant dorénavant aux membres de la Commission de la Justice d'élaborer une série d'amendements parlementaires.

Dans le respect du secret des délibérations du Conseil d'État, il ne sera pas rédigé de procès-verbal détaillé des discussions ayant eu cours.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

7961/08

N° 7961[8]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(6.2.2024)

Par dépêche du 30 juin 2023, le président de la Chambre des députés a transmis au Conseil d'État une série de vingt-neuf amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la justice.

Au texte des amendements étaient joints une observation préliminaire, un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi qu'il s'agit de modifier.

En date du 24 janvier 2024, une entrevue a eu lieu entre le Conseil d'État, d'une part, et la Commission de la justice de la Chambre des députés et une délégation du Ministère de la justice, d'autre part.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Si la grande majorité des amendements tiennent compte des observations et oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis du 7 février 2023, il y a lieu de relever que les amendements ne répondent pas à l'opposition formelle soulevée à l'endroit de l'article 33 du projet de loi amendé modifiant l'article 8 de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs. Dans son avis précité du 7 février 2023, le Conseil d'État avait en effet soulevé un certain nombre d'interrogations à propos de l'obligation imposée aux autorités nationales et aux professionnels de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs. Les autorités nationales et les professionnels ont déjà actuellement, en vertu de l'article 8 de la loi précitée du 13 janvier 2019, l'obligation d'informer le gestionnaire, lorsqu'ils consultent le Registre des bénéficiaires effectifs, de l'existence de données erronées ou du défaut d'inscription de données. Le Conseil d'État renvoie aussi au nouvel article 15-1, paragraphe 3, de la loi précitée du 13 janvier 2019 à propos des agents de l'État, des communes et des établissements publics pour lesquels seule une obligation d'informer le gestionnaire et non une obligation de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs est prévue. Les auteurs des amendements n'ont toutefois pas répondu aux interrogations soulevées par le Conseil d'État quant à l'obligation maintenant faite aux autorités nationales et aux professionnels de devoir consulter ce Registre. Partant, l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État est maintenue.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendements 1er et 2

Sans observation.

Amendements 3 et 4

Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État avait, à l'endroit des articles 3, 5 et 15 du projet de loi, réservé sa dispense du second vote constitutionnel à propos de l'indication du sexe de la personne à enregistrer au registre de commerce et des sociétés. Les auteurs des amendements ont souligné l'« importance cruciale de pouvoir […] récolter l'information relative au genre des personnes aux fins d'établir des données ventilées par sexe conformément aux engagements internationaux et européens du Luxembourg en matière de promotion de l'égalité. » Ils ont cependant modifié les articles de la loi en projet qui faisaient référence au sexe de la personne en prévoyant que cette indication était facultative, n'apparaissait ni sur le site internet du registre de commerce et des sociétés ni sur les extraits délivrés par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et que leur traitement ne se faisait que sur une base anonymisée. Sur cette base, le Conseil d'État peut se déclarer d'accord avec la formulation retenue aux articles 3 et 5 du projet de loi amendé et il est dès lors en mesure de lever sa réserve de dispense du second vote constitutionnel.

Amendements 5 à 8

Sans observation.

Amendement 9

La formulation amendée de l'article 11*ter*, point 1°, de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises permet au Conseil d'État de lever la réserve de dispense du second vote constitutionnel formulée dans son avis du 7 février 2023.

Dans l'avis précité, le Conseil d'État s'était opposé formellement à l'article 11*ter* de la loi précitée du 19 décembre 2002 à propos de la procédure d'attribution d'un numéro d'identification national luxembourgeois à une personne qui ne réside pas au Luxembourg. Les auteurs des amendements indiquent, à cet égard, que si une personne domiciliée ou résidant à l'étranger ne dispose pas encore d'un tel numéro d'identification, elle fournira les données nécessaires à l'attribution de ce numéro au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui les continuera au Centre des technologies de l'information de l'État et ce dernier adressera le numéro d'identification à la personne concernée par courrier. Cette procédure n'est pas sans poser des problèmes pratiques au regard du caractère international de nombre d'entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés et du fait que certaines personnes se voyant ainsi attribuer un numéro d'identification national luxembourgeois fournissent au registre de commerce et des sociétés une adresse professionnelle. Or, l'envoi du numéro d'identification national luxembourgeois à cette adresse professionnelle, surtout si elle est située à l'étranger, n'est pas une garantie que les concernés puissent être touchés. Le Conseil d'État doit maintenir cette opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 7 février 2023. À la suite de l'entrevue avec la commission parlementaire du 24 janvier 2024, le Conseil d'État propose, afin de lever cette opposition formelle, que le numéro d'identification national soit envoyé par le Centre des technologies et de l'information de l'État directement à la personne ou à l'entité inscrite au registre de commerce et des sociétés à son siège social. Il appartiendra ensuite à cette personne ou entité, sous sa responsabilité, de communiquer cette information à la personne concernée.

Amendements 10 à 12

Sans observation.

Amendement 13

Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État s'était opposé formellement au paragraphe 2 du nouvel article 15-1 de la loi précitée du 19 décembre 2002 au motif que, « [o]utre le caractère imprécis de la notion de « service public » dans son acceptation organique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à un accès généralisé du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés à toute banque de données des « administrations et services publics », ceci au regard du règlement (UE)

n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil précité du 27 avril 2016. Un accès illimité à toute donnée à caractère personnel traitée par toute « administration et service public » est disproportionné et ne cadre ni avec la légitimité ni avec la finalité d'un tel traitement par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. Il y a lieu de prévoir de manière limitative les traitements de données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire peut avoir accès et, au sein même de ces banques de données, les données à caractère personnel concernées, le tout devant être apprécié au regard des principes de légitimité et de proportionnalité des traitements de données à caractère personnel. »

Si ce paragraphe 2 maintient la référence aux « fichiers des administrations et services publics », les auteurs des amendements y ont ajouté deux phrases, aux termes desquelles l'accès « se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce [lire : et des sociétés] aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du [c]hapitre III de la présente loi » et un règlement grand-ducal détermine la liste des administrations et services publics en question et le « type d'information » à laquelle l'accès est accordé. Le Conseil d'État tient à souligner que le traitement des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi en application de l'article 31 de la Constitution. Il en découle, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et notamment son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, l'exigence que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »[1]. Étant donné que la disposition sous examen ne satisfait pas à cette exigence, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement en raison de sa contrariété à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Le Conseil d'État demande aux auteurs de s'inspirer de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Le nouveau paragraphe 3 de l'article 15-1 de la loi précitée du 19 décembre 2002 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 14

Sans observation.

Amendement 15

Le nouveau paragraphe 1er de l'article 19-6 de la loi précitée du 19 décembre 2002 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le nouveau mécanisme des sanctions et mesures administratives prévu au paragraphe 3 répond en grande partie aux observations formulées à cet égard par le Conseil d'État dans son avis du 7 février 2023. La suppression de la différence de traitement entre les associations sans but lucratif et fondations, d'un côté, et les autres personnes ou entités inscrites au registre de commerce et des sociétés, de l'autre, trouve l'accord du Conseil d'État, qui est dès lors en mesure de lever sa réserve de dispense du second vote constitutionnel.

La précision apportée à la lettre d), en vertu de laquelle la radiation du dossier de la personne ou entité immatriculée n'emporte ni dissolution ni perte de la personnalité juridique, permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle. Le Conseil d'État suggère cependant de supprimer les termes « les [*sic*] cas échéant », qui n'apportent aucune plus-value.

L'alinéa 3 du paragraphe 4 (ancien paragraphe 3) prévoit un recours contre la seule astreinte. Au regard de l'amendement 16 modifiant l'article 21, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 décembre 2002 en introduisant le droit de porter un recours devant le Tribunal administratif contre toute décision du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, à l'exception des décisions visées à l'article 21, paragraphe 3, donc aussi contre celles prévues à l'article 19-6, le Conseil d'État peut lever l'opposition formelle qu'il avait formulée à l'encontre du paragraphe 3 initial (nouveau paragraphe 4) de l'article 19-6. La seule différence est qu'une décision de condamnation à une astreinte doit être déférée dans les trois mois au Tribunal administratif, alors que les autres décisions doivent l'être dans le mois.

En raison des modifications apportées au paragraphe 6 (ancien paragraphe 5), le Conseil d'État peut lever son opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 7 février 2023. Il demande cependant de remplacer le terme « parquet » par ceux de « procureur d'État ».

---

1 Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023.

Amendement 16

Les auteurs ont prévu un délai d'un mois pour introduire un recours en annulation contre une décision du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, alors qu'à l'article 19-6, paragraphe 4, alinéa 3, le délai est de trois mois. À cet égard, le Conseil d'État demande aux auteurs de s'en tenir au délai de droit commun pour l'introduction du recours en annulation devant le tribunal administratif qui est de trois mois, à moins que des raisons impérieuses ne plaident en faveur d'un délai plus court, auquel cas le Conseil d'État demande aux auteurs de fournir des explications quant à ces raisons impérieuses.

Amendements 17 à 19

Sans observation.

Amendement 20

Pour ce qui est des paragraphes 1er, 3, et 6 amendés de l'article 9 de la loi précitée du 13 janvier 2019, le Conseil d'État renvoie à ses observations sous l'article 19-6, paragraphes 1er, 3, et 6 amendés de la loi précitée du 19 décembre 2002 (amendement 15).

Le Conseil d'État doit cependant relever qu'en l'absence d'indication de recours, un recours contre une mesure prise par le gestionnaire en application de l'article 9 peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Tribunal administratif dans un délai de trois mois.

Amendement 21

Cet amendement, ainsi que les amendements 22 à 25, entendent réformer l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs afin de tenir compte de l'arrêt du 22 novembre 2022 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-37/20 (WM) et C-601/20 (Sovim).

Le paragraphe 2 énumère « les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme » visées au point 4° du paragraphe 1er.

S'agissant d'une énumération exemplative, ce qui a été confirmé lors de l'entrevue avec la commission parlementaire du 24 janvier 2024, le Conseil d'État se déclare d'accord avec l'utilisation de l'adverbe « notamment ». Ainsi, des journalistes professionnels exerçant à l'étranger ainsi que des organisations présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme établies à l'étranger pourront avoir accès au registre des bénéficiaires effectifs.

Si, en principe, l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ainsi ouvert aux journalistes et aux organisations précités, le régime auquel ils sont soumis diffère fondamentalement de celui des personnes visées à l'article 11, paragraphe 2, points 1° et 2°, tel qu'amendé par l'amendement sous rubrique. Ainsi, en vertu de l'article 12, paragraphe 1er, alinéa 1er, de la loi précitée du 13 janvier 2009 tel que modifié par l'amendement 22, si les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et les « organisations nationales de la société civile » ont un accès « aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités » inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs, l'alinéa 2 de cet article 12, paragraphe 1er, limite ce droit d'accès pour les autres personnes, dont les journalistes et organisations étrangers, aux « informations des seules personnes morales ou entités qui sont l'objet immédiat de leurs recherches ».

De même, contrairement aux journalistes professionnels au sens de la loi précitée du 8 juin 2004 et aux « organisations nationales de la société civile », les personnes qui ne sont pas visées à l'article 11, paragraphe 2, points 1°, 2° et 4°, donc notamment les journalistes et organisations établis dans un État membre de l'Union européenne, doivent présenter une demande d'accès en application de l'article 15*bis* de la loi précitée du 13 janvier 2009 tel que modifié par l'amendement 24.

Le fait de prévoir une liste d'informations accessibles et un régime d'accès différent pour les journalistes et organisations établis dans un État membre de l'Union européenne constitue une discrimination manifeste contraire à l'article 21, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dès lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Par ailleurs, en ce qui concerne les « organisations nationales de la société civile », visant des associations sans but lucratif et les fondations, pour autant qu'elles présentent « un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme », la notion de « présentant un lien » est vague, rendant difficile l'appréciation à effectuer par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. Il en va de même pour la notion d'organisations [nationales] de la société civile » et la référence aux associations sans but lucratif et fondations est trop limitative par rapport aux entités

pouvant exister dans d'autres pays. Le Conseil d'État propose de reformuler le point 2° afin d'y mentionner « les organisations, associations et fondations, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet est la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ».

Les personnes visées au point 3° et qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs de leur contrepartie dans le cadre d'une transaction ne le font pas uniquement dans un souci de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Elles peuvent aussi souhaiter connaître cette identité afin de s'assurer de la réputation ou de la solidité financière de cette contrepartie. Le Conseil d'État note cependant que l'article 15*bis* dispose, notamment en son paragraphe 3, que l'accès doit être motivé par « un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ».

Amendement 22

À propos de l'article 12, paragraphe 1er, alinéa 2, amendé, le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle formulée à l'endroit de l'amendement 21 en la réitérant à l'égard de l'amendement sous examen.

Amendement 23

Il découle du paragraphe 3 que les données consultées par une personne visée à l'article 11, paragraphe 2, point 3°, ne sont pas exclues de l'interdiction y prévue. Est-ce que l'entité immatriculée peut s'adresser au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés afin de connaître l'identité de ces personnes ? Le nouvel article 15*bis* (amendement 24) pourrait être complété en ce sens. Par ailleurs, le paragraphe 3 ne vise pas les personnes énumérées à l'article 11, paragraphe 1er, points 2° et 5°, sans que cette exclusion soit expliquée. Ainsi, la règle du « no-tipping off » ne s'appliquerait pas aux consultations du Registre des bénéficiaires effectifs effectuées par ces personnes.

Le Conseil d'État suggère d'ajouter l'alinéa 2 de ce paragraphe 3 à la fin de l'alinéa 1er et d'écrire « […] ou aux bénéficiaires effectifs et le gestionnaire s'assure que la consultation […] ».

Amendement 24

Le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle formulée à l'endroit de l'amendement 21 en la réitérant à l'égard de l'amendement sous examen.

Par ailleurs, l'alinéa 1er du nouvel article 15*bis* vise l'accès à « un nombre limité de personnes morales ou entités ». D'une part, il convient de supprimer la référence aux « personnes morales » et de ne se référer qu'aux « entités immatriculées » (voir article 1er, point 4°, de la loi du 13 janvier 2019). D'autre part, que signifient les termes « nombre limité » ? Le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de prévoir un nombre précis.

Aux alinéas 1er et 2, le Conseil d'État propose, pour plus de clarté, de mentionner le « numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ».

Amendement 25

Sans observation.

Amendement 26

En ce qui concerne les modifications apportées au paragraphe 2 de l'article 16-2 de la loi précitée du 13 janvier 2019, le Conseil d'État renvoie à ses observations et à l'opposition formelle formulée relatives à l'amendement 13 à propos de l'article 15-1 de la loi précitée du 19 décembre 2002, l'opposition formelle y formulée étant réitérée à l'encontre de la disposition sous examen.

Amendement 27

À l'alinéa 2 du nouvel article 19*ter*, le Conseil d'État propose de viser l'identification non seulement des personnes inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs, mais aussi des entités immatriculées. L'article 19*quater*, paragraphe 2, fait référence, quant à lui, aux entités immatriculées et aux bénéficiaires.

À l'article 19*quater*, paragraphe 2, alinéa 2, les termes « sous cette réserve » sont superflus et doivent être supprimés.

Amendements 28 et 29

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est systématiquement souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Chaque élément d'une énumération se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

Aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1er ».

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Le Conseil d'État signale encore que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Ainsi, il faut écrire, à titre d'exemple, « à l'article 11, paragraphe 1er, points 1° à 3° et 5°, » ou encore « au paragraphe 1er, point 4°, ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir » ou la locution « être tenu de ».

Amendement 1

Le déplacement d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes. L'insertion de nouveaux points se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc.

Au vu de l'observation qui précède et de l'envergure et de la complexité des modifications à apporter à l'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, le Conseil d'État suggère de reformuler l'article 1er du projet de loi comme suit :

« **Art. 1er.** L'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises est remplacé comme suit :

« Art. 1er. Il est tenu un registre de commerce et des sociétés, qui a pour objet :

1° la collecte et l'inscription […] ;

2° la conservation de ces informations ;

3° la mise à disposition […] aux fins suivantes :

a) à des fins d'information ;

b) dans le cadre de la lutte […] ;

c) à des fins statistiques ;

d) à des fins scientifiques ;

e) à toutes autres fins déterminées par la loi.

Sont immatriculées au registre de commerce et des sociétés sur leur déclaration ou sur la déclaration du mandataire :

1° les commerçants personnes physiques ;

[…] ;

15° les mutuelles ;

15°*bis* les fonds d'investissements alternatifs réservés qui n'ont pas la forme juridique visée par les points 2°, 13° et 14° ;

16° les autres personnes morales et entités dont l'immatriculation est prévue par la loi.

Seules les personnes ou les entités dont l'immatriculation est prévue à l'alinéa 2 sont immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

Les inscriptions prescrites par la loi de même que toute modification se rapportant aux faits dont la loi ordonne l'inscription doivent être portées sur le registre. Les informations inscrites sont adéquates, exactes et actuelles. » »

Si le Conseil d'État est suivi en sa proposition de texte ci-avant, il y a lieu de veiller à ce que les références à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant, adaptés en conséquence.

Amendement 3

À l'article 3 du projet de loi, les points 4° et 5° sont à regrouper en un seul point 4°, pour écrire :

« 4° Le point 8° est modifié comme suit :

a) Après les termes « la nationalité » sont insérés les termes « le sexe, le numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » ;

b) Le point-virgule *in fine* est remplacé par les termes « Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées […] que sur base anonymisée ; » ».

Amendement 9

À l'article 11*ter*, point 1°, qu'il s'agit d'insérer dans la loi précitée du 19 décembre 2002, la virgule *in fine* est à remplacer par un point-virgule.

Amendement 10

À l'article 19 du projet de loi, les termes « il convient d'insérer » sont à remplacer par ceux de « sont insérés ».

Toujours à l'article 19 du projet de loi, la virgule précédant le terme « entre » et la virgule précédant le terme « auprès » sont à supprimer.

Amendement 13

À l'article 15-1, paragraphe 2, deuxième phrase, qu'il s'agit d'insérer dans la loi précitée du 19 décembre 2002, il y a lieu de se référer au « registre de commerce et des sociétés » ainsi qu'au « titre I^er^, chapitre III », tout en supprimant les termes « de la présente loi ».

Amendement 15

À l'article 19-6 nouveau, paragraphe 3, lettre d), qu'il s'agit d'insérer dans la loi précitée du 19 décembre 2002, il convient d'écrire « ni, le cas échéant, ».

Au paragraphe 4, première phrase, la virgule après le point final est à supprimer. À la deuxième phrase, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « Le gestionnaire » par celui de « Il » et demande d'insérer une virgule avant les termes « en l'absence de mise à jour ».

Au paragraphe 6, il convient d'écrire « paragraphe 2, lettre d), ».

Amendement 16

À l'article 21, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 décembre 2002 qu'il s'agit de modifier, il convient de supprimer la virgule à la suite du terme « sociétés » et d'insérer une virgule à la suite du terme « forclusion ».

Amendement 17

L'article 27, phrase liminaire, du projet de loi, est à reformuler comme suit :

« À la suite de l'article 22-3 de la même loi, il est inséré un article 22-4 nouveau, qui prend la teneur suivante : ».

Amendement 18

À l'article 30, phrase liminaire, du projet de loi, il y a lieu d'insérer les termes « de la même loi » à la suite du numéro d'article « 2 ».

Amendement 19

À l'article 31, phrase liminaire, du projet de loi, il y a lieu d'insérer les termes « de la même loi » à la suite du numéro d'article « 5 ».

Amendement 20

À l'article 34, phrase liminaire, du projet de loi, il y a lieu d'insérer les termes « de la même loi » à la suite du numéro d'article « 9 ».

À l'article 9, paragraphe 1er nouveau, de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, qu'il s'agit de modifier, il convient d'écrire « Registre » avec une lettre initiale majuscule.

Au paragraphe 3, lettre d), il y a lieu d'insérer une virgule à la suite du terme « échéant ».

Au paragraphe 4, alinéa 1er, deuxième phrase, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « Le gestionnaire » par celui de « Il » et demande d'insérer une virgule avant les termes « en l'absence de mise à jour ».

Au paragraphe 6, il convient d'écrire « paragraphe 2, lettre d), ».

Amendement 21

À l'article 35, phrase liminaire, du projet de loi, il y a lieu d'insérer les termes « de la même loi » à la suite du numéro d'article « 11 ». Par ailleurs, la phrase liminaire est à terminer par un deux-points.

À l'article 11, paragraphe 2, point 1°, de la loi précitée du 13 janvier 2019 qu'il s'agit de modifier, il convient d'écrire correctement « modifiée » au genre féminin singulier.

Au paragraphe 2, point 4°, les termes « du présent article » sont à supprimer.

Amendement 22

À l'article 36, phrase liminaire, du projet de loi, il y a lieu d'insérer les termes « de la même loi » à la suite du numéro d'article « 12 ».

À l'article 12, paragraphe 1er, alinéa 2, de la loi précitée du 13 janvier 2019 qu'il s'agit de modifier, il convient d'écrire « font l'objet » au lieu de « sont l'objet » et la référence au « paragraphe 2, point 4°, » est à remplacer par une référence au « paragraphe 2, point 3°, ».

Au paragraphe 2, point 2°, il convient d'insérer une virgule à la suite du terme « personnes ».

Amendement 23

À l'article 37, phrase liminaire, du projet de loi, il y a lieu d'insérer les termes « de la même loi » à la suite du numéro d'article « 13 ».

Amendement 24

À l'article 38, phrase liminaire, du projet de loi, il y a lieu d'insérer les termes « de la même loi, » à la suite du numéro d'article « 15 ».

À l'article 15*bis* nouveau, à insérer dans la loi précitée du 13 janvier 2019, les alinéas 1er et 2 sont à numéroter en paragraphes 1er et 2.

À l'article 15*bis* nouveau, paragraphe 4, alinéa 1er, le Conseil d'État suggère d'écrire « En cas de décision favorable du gestionnaire, celui-ci […]. »

Toujours à l'alinéa 1er, il convient d'écrire « trois jours » en toutes lettres.

Amendement 25

À l'article 39, phrase liminaire, du projet de loi, il y a lieu d'insérer les termes « de la même loi, » à la suite du numéro d'article « 15*bis* ».

Amendement 26

À l'article 16-2 nouveau, paragraphe 2, à insérer dans la loi précitée du 13 janvier 2019, il convient d'écrire « du chapitre 3 ».

Amendement 27

À l'article 41, phrase liminaire, du projet de loi, il y a lieu d'insérer les termes « de la même loi, » à la suite du numéro d'article « 19 ».

À l'article 19*ter* nouveau, alinéa 1er, à insérer dans la loi précitée du 13 janvier 2019, il convient d'insérer une virgule à la suite du terme « effectifs ».

À l'article 19*quater* nouveau, paragraphe 2, alinéa 1er, les termes « des dispositions » sont à supprimer, car superfétatoires.

À l'alinéa 2, il convient d'écrire « à l'alinéa 1er » et « Commission nationale pour la protection des données ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 6 février 2024.

Pour le Président,
Le Vice-Président,
Patrick SANTER

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/09

N° 7961[9]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(13.2.2024)

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'occasion de commenter, dans son avis du 4 mai 2022[1] (ci-après l'« Avis Initial »), le projet de loi n°7961 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs dont elle avait été saisie par le Ministre de la Justice le 20 janvier 2022.

Pour rappel, le projet de loi n°7961 poursuit plusieurs objectifs. Il vise tout d'abord à renforcer la qualité des informations inscrites au registre de commerce et des sociétés (ci-après le « RCS ») et à doter son gestionnaire de nouveaux moyens de mise en œuvre d'un suivi efficace des personnes et entités immatriculées ainsi que de mise en conformité de ces dernières par rapport à leurs obligations d'inscription et de dépôt au RCS. Ensuite, les dispositions du projet de loi n°7961 apportent les modifications techniques qui, d'une part, visent l'accès à la banque des données du registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « RBE ») et, d'autre part, traitent le suivi et le maintien à jour de la banque des données et prévoient un panel de mesures administratives en cas de non-réponse à la demande de vérification et/ou non-régularisation du dossier.

L'objet des amendements parlementaires au projet de loi n°7961 vise quant à lui à prendre en compte et à répondre aux observations et aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 7 février 2023 ainsi qu'à modifier l'accès au RBE afin de tenir compte de l'arrêt du 22 novembre 2022 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-37/20 (WM) et C-601/20 (Sovim).

En bref

- La Chambre de Commerce prend note des amendements parlementaires sous avis qui tendent à répondre aux observations et aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 7 février 2023.
- Elle observe aussi que l'accès au RBE est modifié afin de tenir compte de l'arrêt du 22 novembre 2022 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-37/20 (WM) et C-601/20 (Sovim).
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis.

1 Lien vers l'avis initial de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi n°7961.

Les amendements parlementaires sous avis ont deux objectifs.

D'une part, ils visent à prendre en compte et à répondre aux observations et aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 7 février 2023. Partant, lesdits amendements parlementaires traitent notamment de l'obligation de consulter le RBE imposée aux autorités nationales et aux professionnels, de la procédure d'attribution d'un numéro d'identification national luxembourgeois à une personne qui ne réside pas au Luxembourg, du délai pour introduire un recours en annulation contre une décision du gestionnaire du RSC ou encore de la récolte facultative des informations relatives au sexe des personnes inscrites à des fins purement statistiques, sur base anonymisée.

D'autre part, les amendements parlementaires sous avis proposent de modifier l'accès au RBE afin de tenir compte de l'arrêt du 22 novembre 2022 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-37/20 (WM) et C-601/20 (Sovim). Ainsi, le RBE sera désormais ouvert aux autorités nationales, aux professionnels soumis, aux organismes d'autorégulation, aux personnes qui démontrent un intérêt légitime (notamment les journalistes et associations sans but lucratif présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme) et aux services d'Etat ainsi qu'aux autres administrations publiques dont l'accès est prévu par la loi.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à émettre quant aux amendements parlementaires sous avis.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver les amendements parlementaires sous avis.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

10

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

CL,PN/CSC

P.V. JUST 10
P.V. AI 08

Commission de la Justice

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 14 mars 2024

Ordre du jour :

1. Demandes du groupe politique LSAP et de la sensibilité politique Piraten du 11 mars 2024 de convoquer une réunion jointe au sujet de la position du gouvernement sur le déploiement de la police judiciaire pour combattre la mendicité à Luxembourg

   - Échange de vues en présence de Madame le Procureur général d'État

2. Les points 2 à 4 ne concernent uniquement les membres de la Commission de la Justice

   Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 11 et 25 janvier 2024 ainsi que des réunions jointes (avec la Commission des Affaires intérieures) du 23 janvier et du 1er février 2024

3. 7961 Projet de loi modifiant :
   1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
   2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

   - Changement de rapporteur
   - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
   - Présentation et examen d'une série de propositions d'amendements

4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm (remplaçant M. Charel Weiler), M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer (remplaçant Mme Stéphanie Weydert), M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, Mme Corinne Cahen (remplaçant Mme Simone Beissel), M. Alex Donnersbach, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, M. Fernand Kartheiser, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Ben Polidori (remplaçant M. Sven Clement), M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission de la Justice

M. Guy Arendt, M. André Bauler (remplaçant M. Gusty Graas), Mme Taina Bofferding, Mme Claire Delcourt (remplaçant Mme Liz Braz), M. Emile Eicher, M. Luc Emering, M. Georges Engel (remplaçant M. Claude Haagen), M. Franz Fayot (remplaçant M. Dan Biancalana), M. Marc Goergen, M. Patrick Goldschmidt (remplaçant Mme Lydie Polfer), M. Max Hengel, M. Fernand Kartheiser, M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Laurent Mosar, M. Meris Sehovic, membres de la Commission des Affaires intérieures

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice
M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'Etat
M. Georges Oswald, Procureur du parquet de l'arrondissement de Luxembourg

M. Pit Bouché, M. Gil Goebbels, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyes, du Ministère de la Justice

Mme Béatrice Abondio, du Ministère des Affaires intérieures

M. Patrick Even, M. Pascal Peters, de la Police grand-ducale

M. Christophe Li, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, M. Charel Weiler, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, Mme Lydie Polfer, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission de la Justice

*

1. Demandes du groupe politique LSAP et de la sensibilité politique Piraten du 11 mars 2024 de convoquer une réunion jointe au sujet de la position du gouvernement sur le déploiement de la police judiciaire pour combattre la mendicité à Luxembourg

- Échange de vues en présence de Madame le Procureur général d'État

❖ M. Marc Goergen (*Piraten*) expose les motifs de la demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité *Piraten* et critique la politique répressive qui est mise en œuvre par le Gouvernement en matière de lutte contre la mendicité.

❖ M. Dan Biancalana (*LSAP*) retrace l'historique de la demande de son groupe politique et critique les déclarations faites par M. le Ministre des Affaires intérieures dans les médias. L'orateur signale que des informations contradictoires en matière de déploiement de policiers additionnels dans la capitale ont circulé dans les médias au fil des dernières semaines. En outre, une demande du groupe politique LSAP a été introduite pour obtenir une copie du courrier adressé par Mme le Procureur général d'Etat à M. le Ministre des Affaires intérieures. Il déplore le fait que ledit courrier n'a pas encore été transmis par le Gouvernement à la Chambre des Députés.

L'orateur salue le fait que les représentants du pouvoir judiciaire et les représentants de la Police grand-ducale sont également présents lors de la réunion jointe de ce jour. Il invite Mme le Procureur général d'Etat à présenter les grandes lignes du courrier adressé à M. le Ministre des Affaires intérieures, en attendant qu'une copie dudit courrier soit transférée aux Députés.

De plus, il souhaite savoir à quel moment Mme la Ministre de la Justice a été informée du contenu de cette lettre.

En outre, l'orateur souhaite avoir davantage d'informations sur les critères d'évaluation retenus par le Gouvernement pour l'évaluation de l'efficacité du dispositif spécial que la Police grand-ducale a mis en place pour lutter contre des faits liés à la mendicité.

Mme le Procureur général d'Etat explique de prime abord que le courrier en question ne constitue pas une critique de nature politique et rappelle qu'il n'incombe pas au pouvoir judiciaire de commenter l'actualité politique.

Selon certaines rumeurs, le fait que le Procureur général d'Etat adresse un tel courrier au Ministre des Affaires intérieures consiste en un cas de figure tout à fait exceptionnel par rapport aux pratiques existantes à l'étranger. Cette affirmation est cependant à nuancer, car il convient de prendre en compte les spécificités constitutionnelles luxembourgeoises qui confèrent une indépendance au pouvoir judiciaire. Déjà avant la réforme constitutionnelle du 1er juillet 2023, le ministère public bénéficiait *de facto* d'une indépendance par rapport au Ministre de la Justice. Aux yeux de l'oratrice, il est également exceptionnel à l'étranger que lorsque des problèmes de salubrité et de tranquillité publique sont constatés, et qui relèvent du champ de compétence de la police administrative, des enquêteurs spécialisés de la police judiciaire soient retirés de leurs sections pour être réaffectés à ces fins. L'oratrice explique que les agents et officiers de la police judiciaire sont des experts dans leur domaine de compétence respectif et qu'il est problématique que ces policiers soient dorénavant déployés sur le territoire de la Ville de Luxembourg pour y patrouiller et lutter contre des faits de mendicité organisée, de mendicité agressive, de vente de stupéfiants ou encore des faits de proxénétisme.

L'oratrice retrace l'historique de l'élaboration de son courrier adressé récemment à M. le Ministre des Affaires intérieures. Dans le cadre de la dernière réunion du Comité d'accompagnement des missions de police judiciaire (ci-après « *CODAC* »), dont les missions sont prévues par la loi[1], les conséquences et impacts du retrait desdits policiers de

[1] Art. 40. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale :
« *(1) Il est créé un comité d'accompagnement des missions de police judiciaire constitué du procureur général d'État, qui le préside, des procureurs d'État, du juge d'instruction directeur près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du directeur général de la Police grand-ducale, du directeur central de police judiciaire, du directeur du service de police judiciaire et du directeur central de police administrative. Chaque membre du comité peut se faire remplacer par un autre membre de son corps.*
(2) Le comité d'accompagnement a les attributions suivantes :
1° fixer l'orientation générale du travail des services de police judiciaire ;
2° établir le concept de police judiciaire y compris les missions des départements et sections du Service de police judiciaire ;

leurs sections sur le fonctionnement du service de la police judiciaire ont été examinés. De plus, les représentants de la Justice ont souhaité obtenir davantage d'informations sur la durée et la finalité du dispositif mis en place.

Il a été expliqué lors de cette réunion que la finalité de ce dispositif spécial consiste en la lutte contre le trafic des stupéfiants, le proxénétisme, l'immigration illégale et la mendicité organisée.

De plus, les représentants de la Justice ont pris connaissance du fait que la durée de ce dispositif spécial n'est pas limitée dans le temps. Or, une telle façon de procéder est problématique selon l'avis de l'oratrice, étant donné que l'avancement des enquêtes judiciaires en cours, sous l'autorité des juges d'instruction, dépend largement du travail effectué par les agents et officiers de la police judiciaire. De plus, il convient de s'interroger si les ressources à disposition des autorités judiciaires ont été utilisées de manière efficace et rationnelle, au vu du fait que peu de faits de proxénétisme sont révélés par des patrouilles de police. De même, les affaires de grande envergure liées au trafic des stupéfiants nécessitent généralement des mois d'enquêtes et le recours à des agents infiltrés ou une observation des suspects. Les poursuites judiciaires lancées par la suite ne sont pas le fruit d'une découverte faite par hasard par des policiers qui patrouillent dans les rues de la capitale.

L'oratrice dresse le constat que plusieurs centaines d'affaires nouvelles qui ont été portées à la connaissance des autorités judiciaires au cours de l'année 2023, et dont l'enquête préliminaire ou l'instruction aurait dû démarrer, n'ont pas encore fait l'objet d'une distribution interne aux enquêteurs, faute de ressources humaines. A noter que cela concerne non seulement des affaires pénales en matière de criminalité économique et financière, mais également des affaires pénales de criminalité générale.

A titre d'exemple, en matière de criminalité générale, 108 dossiers sont en attente d'être enquêtés par le Service de police judiciaire. En matière de protection de la jeunesse, rien que le volet portant sur la lutte contre des abus sexuels commis envers des mineurs compte actuellement 43 affaires non traitées. S'y ajoute le volet de la délinquance juvénile portant sur des infractions pénales commises par des mineurs, qui compte actuellement 283 affaires non traitées. En matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, un total de 72 affaires n'a pas pu être traité et en matière de lutte contre la criminalité économique, il s'agit de 320 affaires non traitées. A cela s'ajoutent 420 affaires portant sur le non-respect des obligations légales en matière d'inscription et de publication des bénéficiaires effectifs de personnes morales dans le registre des bénéficiaires effectifs.

A noter que 1396 traces sont en attente d'une analyse de séquences ADN et font actuellement face à un retard d'environ cinq à six mois.

La problématique réside surtout dans le fait que la majorité des sections de police judiciaire (excepté notamment la police technique, la section Nouvelles technologies , la section Mesures particulières de recherche et la section Cybercrime) sont affectées par la décision de mettre en place un tel dispositif spécial chargé de lutter contre la mendicité agressive et organisée. Ces sections souffrent d'un manque d'effectifs en raison du déploiement des

---

3° évaluer et surveiller le travail proactif du Service de police judiciaire ;
4° définir les priorités stratégiques en relation avec les missions de police judiciaire ;
5° contrôler la qualité des écrits judiciaires ;
6° aviser les candidatures pour les postes de chefs de département et de chefs de section du Service de police judiciaire ;
7° émettre les recommandations tendant à l'amélioration du travail de police judiciaire ;
8° approuver annuellement un rapport d'activité aux ministres ayant la Justice et la Police dans leurs attributions. ».

enquêteurs sur le terrain pour lutter contre ces phénomènes et les agents concernés par cette décision se sentent dévalorisés, notamment par le fait que leurs tâches nouvelles ne correspondent aucunement à leurs domaines d'expertise. L'écho recueilli auprès du cabinet d'instruction indique clairement que le nombre d'arrestations n'a pas augmenté significativement notamment en matière de lutte contre le trafic des stupéfiant depuis la mise en place de ce dispositif spécial.

Un autre aspect primordial dudit courrier porte sur le fait que le dispositif spécial mis en place ne poursuit pas uniquement des missions de police administrative, mais également des missions de police judiciaire. L'article 9[2] du Code de procédure pénale dispose que les opérations de police judiciaire, dont la recherche d'infractions, se déroulent exclusivement sous la direction du Procureur d'Etat. Or, les représentants du Parquet n'ont pas été informés de la mise en place de ce dispositif spécial. Contrairement à ce qui est énoncé dans le courrier de M. le Ministre des Affaires intérieures du 11 mars 2024, les représentants du ministère public n'ont pas été présents lors de la réunion jointe des commissions parlementaires des Affaires intérieures et de la Justice en date du 23 janvier 2024[3]. Ils ont uniquement été présents lors de la réunion jointe du 1er février 2024[4] entre ces deux commissions parlementaires, lors de laquelle la question de savoir si la mendicité simple avait été abolie ou non et le cadre légal y applicable ont été discutés. Lors de ladite réunion, la mise en place d'un dispositif spécial n'a pas été thématisée et il convient de noter que cette réunion avait principalement pour vocation de servir de lieu de débat politique entre les membres du pouvoir législatif et les membres du pouvoir exécutif.
Au moment de l'élaboration dudit courrier, aucune information formelle sur le retrait d'enquêteurs spécialisés de ce dispositif n'est intervenue, de sorte que ce courrier a été envoyé non seulement à M. le Ministre des Affaires intérieures, mais une copie a également été adressée à Mme le Ministre de la Justice et aux membres du CODAC.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, *CSV*) confirme de prime abord qu'elle a reçu une copie dudit courrier et que le ministère public bénéficie d'une indépendance dans l'exercice de ses missions légales. Quant à la question de savoir à quel moment le ministère de la Justice a été informé de la mise en place d'un tel dispositif spécial, il convient de signaler que ces informations ont été transmises au ministère de la Justice en date du 21 janvier 2024, c'est-à-dire quelques jours avant le déroulement de la réunion jointe du 23 janvier 2024. Si un manque de communication entre la Police grand-ducale et le ministère public était à relever, alors il s'agirait d'un point à adresser en interne.
En outre, l'oratrice souligne l'importance de doter les autorités judiciaires des moyens humains requis. Un plan de recrutement pluriannuel[5] a été déposé par son prédécesseur et ce projet de loi a récemment été avisé par le Conseil d'Etat ainsi que par le Conseil national de la justice, de sorte que les travaux législatifs y relatifs peuvent avancer.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, *CSV*) prend position sur les différents sujets exposés au cours de la réunion de ce jour et tient à souligner de prime abord que le Gouvernement respecte le principe de la séparation des pouvoirs. De plus, il convient de noter que le Ministre des Affaires intérieures ne s'immisce pas dans l'organisation interne de la Police grand-ducale et qu'il ne supervise pas non plus le travail quotidien des policiers.

---

[2] « **Art. 9.** *La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur d'Etat, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre.* ».
[3] *cf.* Procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2024 de la Commission des Affaires intérieures et de la Commission de la Justice (P.V. AI 04 ; P.V. JUST 05).
[4] *cf.* Procès-verbal de la réunion du 1er février 2024 de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures (P.V. JUST 08 ; P.V. AI 05).
[5] Projet de loi n°8299 portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire.

L'orateur retrace l'historique de la mise en place d'un tel dispositif spécial au sein de la Police grand-ducale et indique qu'une erreur s'est glissée dans son courrier du 11 mars 2024. En effet, les représentants du ministère public n'ont pas été présents lors de la réunion du 23 janvier 2024 prémentionnée, cependant, le déploiement de policiers issus du service de la police judiciaire a également été discuté lors de la réunion jointe du 1er février 2024.

L'orateur retrace par la suite l'historique de la mise en place d'un dispositif policier renforcé au sein de la Police grand-ducale qui ne sert pas uniquement à combattre la mendicité agressive et organisée, mais également à lutter contre le trafic de drogues, l'immigration illégale et le proxénétisme ainsi qu'à assurer la salubrité des lieux publics. Lorsqu'il a pris connaissance du fait que des enquêteurs spécialisés de la police judiciaire, autres que ceux issus des sections « *stupéfiants* » et « *criminalité générale* », ont également été intégrés dans ce dispositif spécial et effectuent des patrouilles en civil, il a conseillé immédiatement à M. le Directeur général de la Police grand-ducale de revoir cette mesure et de s'assurer que lesdits enquêteurs spécialisés soient réintégrés dans leurs sections respectives. Selon les informations reçues par lui, M. le Directeur général de la Police grand-ducale a envoyé un SMS à Mme le Procureur général d'Etat pour l'informer de cette décision. Le même message a également été adressé à M. le Procureur d'Etat du Parquet de l'arrondissement de Luxembourg. Si ledit SMS n'a pas été envoyé à Mme le Procureur général d'Etat ou reçu par cette dernière, force est de constater que M. le Procureur d'Etat a accusé bonne réception de ce message et l'orateur dresse par conséquent le constat que le ministère public a dès lors été informé de sa décision.

Quant aux heures de travail prestées par les 110 enquêteurs du service de la police judiciaire affectés à ce dispositif spécial, le nombre total de 880 heures paraît important à première vue. Cependant, si on divise les 880 heures par les 110 enquêteurs, on arrive à la conclusion que chacun des enquêteurs a presté 8 heures, ce qui équivaut à une journée de travail par agent concerné dans le cadre du dispositif spécial.

Quant aux dossiers mentionnés par Mme le Procureur général d'Etat, l'orateur estime que l'ensemble de ces affaires n'ont pas été nouvellement initiées depuis la mise en place de ce dispositif spécial à partir du 29 janvier 2024, mais que ces dossiers furent déjà en cours de traitement bien avant.

L'orateur indique, en outre, que le renforcement des effectifs de la Police grand-ducale constitue une priorité pour le Gouvernement. A noter qu'il a été décidé de recruter 200 nouveaux agents au lieu de 160 agents initialement prévu. L'orateur confirme également qu'une coopération entre la police administrative et la police judiciaire est indispensable pour garantir une meilleure lutte contre les différentes formes de criminalité existantes.

Quant au fonctionnement du CODAC, qui est consacré par la loi, une analyse de son fonctionnement actuel doit être faite et par la suite, ce fonctionnement doit éventuellement être revu.

M. le Directeur de la police administrative apporte des explications additionnelles sur les opérations journalières des officiers et agents de la Police grand-ducale. L'orateur explique que les missions de police administrative sont à distinguer des missions de police judiciaire. La mise en place d'un dispositif spécial est une mesure qui est ordonnée de manière récurrente lors de la survenance d'évènements de grande envergure, comme la célèbre fête foraine *Schueberfouer*, au cours de laquelle une présence policière renforcée est mise en place sur les lieux de l'évènement. Ce dispositif spécial est composé d'agents et d'officiers de la police administrative, qui sont épaulés par des collègues qui patrouillent en civil. A noter que seuls les policiers du service de police judiciaire peuvent effectuer des missions en civil. Les patrouilles en civil revêtent un caractère important, comme ces policiers ne sont pas repérables à première vue et leurs renseignements fournissent une vue globale aux officiers

et agents de la police administrative qui patrouillent en uniforme dans les quartiers et zones de la Ville de Luxembourg.

Lors d'une première évaluation interne, l'opportunité de maintenir les patrouilles en civil a été examinée. Il a été décidé de maintenir à ce stade ces patrouilles de policiers en civil, au vu de leur capacité de fournir une vue d'ensemble aux policiers en uniforme.

A noter qu'à partir du mois de mai 2024, de nouveaux policiers qui sont actuellement en stage seront assermentés, de sorte que des renforts pour plusieurs sections de la région « Capitale » interviendront. Cela aura pour effet que la réquisition de policiers d'autres régions du pays pour intégrer ce dispositif spécial ne sera plus nécessaire.

L'orateur précise que l'organisation interne de la Police grand-ducale et l'affectation de policiers à un dispositif spécial relève de la compétence de la direction de celle-ci. Il dresse également le constat que le flux d'informations entre les sections et agents concernés devra être amélioré dans le futur.

❖ Mme Paulette Lenert (*LSAP*) prend acte des informations recueillies lors de la réunion de ce jour. L'oratrice souhaite savoir si Mme la Ministre de la Justice juge opportun le déploiement d'un tel dispositif spécial dans la capitale, étant donné que plusieurs enquêteurs spécialisés dans d'autres matières y sont réquisitionnés et que cela affecte des enquêtes pénales en cours.

De plus, l'oratrice renvoie à « *l'excès de zèle* » évoqué par le M. le Ministre lors d'une interview[6] et souhaite avoir des informations additionnelles à ce sujet. Aux yeux de l'oratrice, une priorité devrait être accordée à la protection des victimes d'une infraction, de même que les affaires ayant trait à la lutte contre le blanchiment d'argent lesquelles devraient relever d'une plus grande importance que la lutte contre la mendicité.

De plus, l'oratrice souhaite prendre connaissance des courriers échangés entre le Ministre des Affaires intérieures et le Procureur général d'Etat.

En outre, l'oratrice souhaite savoir combien de postes au sein de la Police grand-ducale sont actuellement inoccupés.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, *CSV*) rappelle qu'elle a été informée en date du 23 janvier 2024 du déploiement des agents du service de police administrative sur le terrain. Elle précise par ailleurs qu'elle n'a pas pris connaissance de quelles sections les policiers concernés ont été réquisitionnés pour être intégrés dans ce dispositif spécial, comme il s'agit d'une mesure d'organisation interne qui relève de la compétence exclusive de la Police grand-ducale.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, *CSV*) réaffirme qu'il respecte entièrement le principe de la séparation des pouvoirs. Si des difficultés ou des problèmes pratiques dans la mise en application de décisions d'ordre politique surviennent, l'orateur se dit prêt à en discuter de vive voix afin de trouver une solution convenable pour toutes les parties prenantes.

Par ailleurs, l'orateur ne partage aucunement les déclarations faites dans la presse que la sécurité publique ne peut être assurée dans certaines communes en raison du déploiement

[6] L'interview peut être consultée *via* le lien suivant : https://www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/2175952.html

additionnel de policiers sur le terrain de la capitale dans le cadre de la mise en place de ce dispositif spécial.

Quant aux courriers échangés, l'orateur indique que rien ne s'oppose à ce que les Députés prennent connaissance du courrier de réponse qu'il a adressé à Mme le Procureur général d'Etat. Quant à la correspondance de celle-ci, il prend acte du fait qu'une demande officielle d'obtention de ce courrier a été transmise au Gouvernement. Or, à l'heure actuelle cette demande ne lui est pas encore parvenue, de sorte que les Députés doivent faire preuve de patience et attendre que les procédures et formalités de transmission soient accomplies.

M. le Directeur de la police administrative précise qu'à l'heure actuelle le service de police judiciaire n'a pas de postes vacants. Il est à signaler que lorsque des vacances de postes sont publiées en interne, suffisamment de candidats postulent pour briguer ce poste.

❖ Mme Sam Tanson (*déi gréng*) estime que la situation actuelle est extrêmement grave. L'oratrice critique de prime abord le fait que Mme le Procureur général d'Etat n'a pas été informée correctement de la mise en place d'un tel dispositif spécial. La façon de procéder témoigne de l'attitude de M. le Ministre des Affaires intérieures de vouloir mettre en place des mesures de manière intempestive et sans concertation préalable avec les autorités judiciaires, qui sont par la suite affectées par ces décisions. Aux yeux de l'oratrice, la réquisition de policiers spécialisés de leurs sections a inévitablement pour conséquence que des enquêtes pénales en cours ne peuvent avancer rapidement et accusent un retard.

En outre, l'oratrice renvoie audit article 9 du Code de procédure pénale et comprend le malaise perçu par Mme le Procureur général d'Etat en la matière. L'oratrice estime que si des erreurs sont commises dans le cadre de la mise en œuvre des décisions gouvernementales, alors le ministre compétent devrait assumer ces erreurs et ne saurait faire valoir que la communication interne entre la Direction de la Police grand-ducale et ses agents devrait être améliorée dans le futur.

De plus, l'oratrice adopte une approche critique à l'égard des déclarations faites par M. le Ministre des Affaires intérieures lors de l'interview prémentionnée et estime que celles-ci ne reflètent pas la réalité, étant donné que sous la responsabilité de son prédécesseur un effort considérable été effectué pour recruter plus de 800 policiers sur une période de deux ans. On ne saurait dès lors argumenter qu'aucun effort n'aurait été fait les années passées pour augmenter les effectifs de la Police grand-ducale.

Par ailleurs, lors de ladite interview, M. le Ministre a déclaré qu'il a ordonné, dès qu'il a pris connaissance dudit excès de zèle, de remédier à cette situation. Or, cette façon de procéder constitue une intervention du Ministre dans l'organisation interne de la Police grand-ducale et dans leur travail quotidien.

L'oratrice souhaite savoir de la part du Gouvernement si la mise en place d'un tel dispositif spécial tombe dans le champ d'application de l'article 9 du Code de procédure pénale.

Quant aux missions effectuées par les policiers affectés à ce dispositif spécial, l'oratrice souhaite connaître le point de vue de Mme le Procureur général d'Etat, s'il s'agit réellement de missions de police administrative.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, *CSV*) est d'avis que les interrogations de Mme Sam Tanson ont déjà fait l'objet d'une réponse de sa part. L'orateur fait savoir qu'il ne s'oppose pas à ce que Mme le Procureur général d'Etat lui fasse parvenir un courrier avec ses doléances et précise que son ministère a déjà répondu par écrit à ce courrier. A son opinion, un échange de vive voix ou une conversation téléphonique entre les parties

prenantes aurait également permis de résoudre rapidement les difficultés soulevées, sans que ce sujet ait préalablement fait l'objet d'un débat médiatisé.

M. le Ministre juge contradictoire les arguments soulevés par Mme Tanson. Selon l'orateur, ces arguments critiquent, d'une part, une immixtion excessive dans le travail quotidien des policiers et, d'autre part, ces arguments critiquent la réactivité du Ministre pour remédier à des difficultés ponctuelles qui sont constatées lors de la mise en œuvre d'une décision politique.

L'orateur réitère ses déclarations qu'il n'incombe pas au Ministre d'effectuer un contrôle du travail quotidien des agents et officiers de la Police grand-ducale, de même qu'il n'incombe pas à lui de s'immiscer dans l'organisation interne de la Police grand-ducale.

En outre, l'orateur indique que lors de ces échanges avec des enquêteurs spécialisés dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il lui a été rapporté que cette section souffre d'un manque d'effectifs depuis plusieurs années. Il a dès lors été décidé par le Gouvernement de recruter davantage de policiers et de mettre à disposition les crédits budgétaires nécessaires.

Quant au fonctionnement du CODAC, l'orateur renvoie à ses déclarations précédentes y relatives et retrace l'historique de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qui a conféré un cadre légal au CODAC.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, *CSV*) confirme que les dispositions de l'article 9 précité du Code de procédure pénale s'appliquent pleinement, de sorte que les missions de police judiciaire doivent être effectuées sous la direction du Parquet.

Mme le Procureur général d'Etat explique que lors du CODAC, il lui a été expliqué que la mission dudit dispositif spécial vise à lutter contre la mendicité organisée et agressive, le proxénétisme et le trafic de stupéfiants, et ce, sur la plan administratif et judiciaire. Dans le cadre de l'accomplissement des missions de police judiciaire, l'article 9 du Code de procédure pénale s'applique et il incombe dès lors au Procureur d'Etat de diriger les mesures d'enquête.

Quant aux missions de police administrative, il convient de signaler que depuis l'entrée en vigueur de la loi[7] modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, celles-ci sont clairement définies et visent à garantir :

- le maintien de l'ordre public,
- l'exécution et le respect des lois et des règlements de police généraux et communaux, et
- la prévention des infractions et la protection des personnes et des biens.

Cette loi[8] définit également de manière claire et précise les missions de police judiciaire, dont notamment la recherche de crimes, délits et contraventions, la constatation de ces derniers,

[7] Art. 3. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale :
« *Dans l'exercice de ses missions de police administrative, la Police veille au maintien de l'ordre public, à l'exécution et au respect des lois et des règlements de police généraux et communaux, à la prévention des infractions et à la protection des personnes et des biens.*
À cet effet, elle assure une surveillance générale dans les lieux qui lui sont légalement accessibles, exécute des mesures de police administrative et prend les mesures matérielles de police administrative de sa compétence. »

[8] Art. 18. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale : « *Dans l'exercice de ses missions de police judiciaire, la Police a pour tâches :*
1° de rechercher les crimes, les délits et les contraventions, de les constater, d'en rassembler les preuves, d'en donner connaissance aux autorités judiciaires, de rechercher, saisir, arrêter et mettre à la disposition de l'autorité judiciaire les auteurs, dans les formes déterminées par la loi ;
2° d'exécuter les actes d'enquête et d'instruction ordonnés par les autorités judiciaires ;

le rassemblement des preuves y relatives et l'information correspondante des autorités judiciaires.

M. le Directeur régional apporte des précisions additionnelles sur le fonctionnement quotidien de ce dispositif spécial, dont la question de savoir quels agents ou officiers de la Police grand-ducale doivent y être alloués afin de garantir l'efficacité de celui-ci. Si l'affectation de policiers du service de police judiciaire s'avère nécessaire, alors il incombe au directeur régional d'en faire une demande au service de police judiciaire pour se faire attribuer de tels policiers.

Pour les 15 prochains jours, le nombre total de policiers issus du service de police judiciaire qui seront affectés au dispositif spécial sera quasiment divisé par deux par rapport aux semaines précédentes.

Plusieurs députés souhaitent savoir de quelles sections précises du service de la police judiciaire ces policiers sont issus.

M. le Directeur régional répond qu'il s'agit d'une information qu'il doit vérifier en interne, étant donné qu'il n'a pas sous les yeux le document de demande temporaire d'affectation de policiers issus du service de police judiciaire.

❖ M. Meris Sehovic (*déi gréng*) témoigne du fait que Mme le Procureur général d'Etat n'a pas été présente au cours de la réunion jointe du 23 janvier 2024, alors qu'il avait déploré l'absence des autorités judiciaires lors de ladite réunion.

De plus, l'orateur exprime sa stupéfaction sur l'évolution des informations communiquées au fur à mesure par le M. le Ministre des Affaires intérieures dans la presse. Il évoque l'annonce de la mise en place d'un tel dispositif qui a été faite au grand public en date du 11 décembre 2023. Il souhaite dès lors savoir à quel moment précis, M. le Ministre des Affaires intérieures a informé sa collègue du ressort de la Justice de cette mise en place et à quel moment la Police grand-ducale a été informée de cette nouvelle charge qui incombe à ses agents.

L'orateur souhaite savoir quelles missions incombent *in concreto* aux agents et officiers du service de police judiciaire qui sont affectés au dispositif spécial. De plus, il souhaite savoir combien de ces policiers ont jusqu'à présent été affectés à ce dispositif, comme il ressort des explications fournies que leur nombre sera dorénavant réduit.

Quant aux déclarations faites par M. le Ministre des Affaires intérieures de vouloir recruter 200 policiers en 2024, l'orateur renvoie au projet de budget[9] de l'Etat, dont l'instruction parlementaire est actuellement en cours et qui ne prévoit uniquement le recrutement de 90 policiers. Par conséquent, il se pose la question de quelle source proviennent les moyens financiers pour recruter 110 policiers qui ne sont pas budgétisés.

3° de rechercher les personnes dont l'arrestation est prévue par la loi, de les appréhender et de les mettre à la disposition des autorités judiciaires ;
4° de rechercher, de saisir et de mettre à la disposition de l'autorité judiciaire les objets dont la saisie est prescrite ;
5° de transmettre aux autorités judiciaires le compte rendu de leurs missions ainsi que les informations recueillies à cette occasion.
Les membres de la Police recueillent tous les renseignements que le procureur général d'État ou les procureurs d'État estiment utiles à une bonne administration de la Justice. »

[9] Projet de loi n°8383 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 et modifiant :
1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
2° la loi modifiée du 16 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;
3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
4° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

De plus, l'orateur souhaite savoir de la part de M. le Directeur de la police administrative si le dispositif spécial dans sa forme actuelle constitue le moyen le plus efficace pour lutter contre la mendicité agressive et organisée, le proxénétisme et le trafic de stupéfiants.

Par la suite, l'orateur souhaite savoir de la part de Mme la Ministre de la Justice si elle estime que l'article 9 du Code de procédure pénale précité a été pleinement respecté lors des missions effectuées par les policiers affectés à ce dispositif spécial et quelles conséquences découlent d'un non-respect de cet article de loi.

Par ailleurs, l'orateur renvoie au flux d'informations entre les différents ministres et demande à quel moment, Mme le Ministre de la Justice a été informée de la mise en place ce dispositif spécial.

Enfin, il signale que la prochaine évaluation intermédiaire du Groupe d'action financière aura lieu en 2026. Il s'agit d'une évaluation qui nécessite une attention particulière des autorités judiciaires, étant donné que des déficits en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme entraîneront inévitablement des conséquences négatives sur la place financière luxembourgeoise. L'orateur s'interroge si cette évaluation constitue une préoccupation pour Mme la Ministre de la Justice.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, *CSV*) explique qu'il a eu une réunion préliminaire avec les responsables de la Ville de Luxembourg pour analyser comment le règlement général de police de cette commune peut être mis en œuvre. A rappeler que ce dispositif spécial de la police ne vise non seulement à lutter contre la mendicité organisée ou agressive, mais également contre d'autres infractions comme le proxénétisme, le trafic de stupéfiants et l'immigration clandestine. Il incombe à la Police grand-ducale d'allouer suffisamment de policiers à ce dispositif spécial pour qu'il puisse accomplir les missions prémentionnées. Il est clair que le fonctionnement et l'efficacité de ce dispositif spécial fera l'objet d'une évaluation régulière par les responsables de la Police grand-ducale.

Quant au recrutement de 200 policiers en 2024 et la budgétisation y afférente, l'orateur indique qu'il n'a pas les articles budgétaires du projet de loi n°8383 sous les yeux. Cependant, il a été arrêté qu'un total de 200 postes au sein de la Police grand-ducale sera créé en 2024 et que la prochaine vague de recrutement sera lancée avec la volonté de recruter un total de 200 policiers.

M. le Directeur de la police administrative explique que dans une première phase, les agents du dispositif spécial se sont dotés d'une vue globale des phénomènes décrits dans ces missions et contre lesquels ils sont censés lutter. Il s'agit d'infractions variées. Comme évoqué précédemment, il est fort utile de disposer non seulement de policiers en uniforme, mais également de patrouilles en civil pour éviter que des suspects prennent la fuite à l'arrivée des agents et officiers en uniforme. A noter que les agents et officiers en uniforme peuvent également effectuer des missions de police judiciaire lors de la constatation d'une infraction. Il serait erroné de croire que seuls les policiers issus du service de police judiciaire seraient amenés à effectuer des missions de police judiciaire.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) répète qu'elle a été informée de la mise en place du dispositif spécial quelques jours avant la tenue de la réunion jointe du 23 janvier 2024, et ce, en présence des représentants de la Police grand-ducale qui lui ont fourni des informations sur le fonctionnement de ce dispositif spécial.

L'oratrice précise qu'il incombe aux officiers et agents de police judiciaire d'informer le Procureur d'Etat en cas de constatation d'une infraction, et ce, conformément aux lois en vigueur. Si des négligences en la matière étaient à relever, il conviendrait de rappeler le

principe de l'article 9 du Code de procédure pénale et de s'assurer d'un flux d'informations adéquat entre les policiers et les magistrats du Parquet. Cependant, le Ministre de la Justice n'a aucun pouvoir de direction dans ce domaine et il ne lui incombe pas de diriger ou de contrôler l'activité des autorités judiciaires.

Une priorité du Gouvernement consiste à recruter davantage de magistrats, que ce soit au niveau du ministère public ou au niveau de la magistrature assise, et ce, afin de mieux lutter contre la criminalité financière.

❖ M. Patrick Goldschmidt (*DP*) salue la présence renforcée des agents et officiers de la Police grand-ducale et souligne qu'un écho positif a été recueilli parmi les citoyens de la capitale.

Selon l'avis de l'orateur, il est critiquable d'argumenter que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ne pourrait être effectuée convenablement, et ce, en raison de la présence accrue de policiers dans certaines zones de la capitale. L'orateur exprime l'opinion que le débat mené au sein de la réunion de ce jour constitue la preuve qu'il existe un manque d'effectifs au sein de la Police grand-ducale et qu'il convient d'y remédier.

De plus, l'orateur souhaite avoir des informations additionnelles sur les dossiers non traitées par le service de la police judiciaire. Il s'interroge combien de ces affaires non traitées auraient entretemps pu été poursuivies devant une juridiction répressive si ce dispositif spécial n'avait pas été mis en place.

Enfin, l'orateur souligne l'importance d'un dialogue ouvert entre tous les acteurs impliqués dans le maintien de l'ordre public et la nécessité d'une communication efficace. Il préconise la tenue de réunions entre ces acteurs, au cours desquelles les difficultés rencontrées par les uns et les autres sont discutées et estime que des débats menés dans la presse y relatifs n'apportent guère de solutions concrètes qui pourraient être mises en œuvre par les autorités publiques face à cette problématique.

Mme le Procureur général d'Etat explique que parmi les dossiers prémentionnés, dans la grande majorité de ces affaires, aucun acte d'instruction n'a été exécuté jusqu'à présent, de sorte qu'ils n'ont aucunement été traités. Il est impossible de quantifier combien de ces affaires auraient pu être portées devant une juridiction répressive, étant donné que le degré de complexité dans chaque affaire doit être évalué individuellement. En fonction de la complexité de l'affaire et de la nature de l'infraction, les mesures d'enquête à ordonner divergent et impactent également le temps nécessité par les enquêteurs de la police judiciaire pour exécuter les mesures d'enquête ordonnées. Il est évident que les enquêteurs qui sont intégrés dans le dispositif spécial et effectuent dans le cadre de ce dispositif spécial des patrouilles en civil ne peuvent pas simultanément travailler sur des dossiers en cours.

L'oratrice signale que sans intervention de sa part, un plus grand nombre de policiers du service de police judiciaire serait toujours affecté à ce dispositif, ce qui engendrerait des conséquences négatives sur le travail quotidien des autorités judiciaires.

❖ M. Maurice Bauer (*CSV*) est d'avis que les efforts menés par le Gouvernement précédent, en matière de lutte contre la criminalité dans la capitale, sont à qualifier d'insuffisants.

L'orateur salue la présence renforcée de policiers sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Il indique que les services communaux de la Ville de Luxembourg lui ont rapporté que cette présence policière a un impact positif sur la sécurité et la salubrité publique dans plusieurs zones problématiques de la capitale.

L'orateur est d'avis qu'on ne saurait opposer la gravité de certaines infractions en matière économiques ou financières à d'autres infractions qui sont commises à l'encontre de personnes.

Par ailleurs, il renvoie aux discussions qui ont eu lieu au cours de la réunion jointe du 1er février 2024 et au cours de laquelle les mesures particulières d'enquête, telles que la sonorisation et la captation d'images d'un lieu privé, ont été abordées et qu'il ressort du cadre légal actuel que ces mesures ne peuvent uniquement être ordonnées dans la prévention d'actes de terrorisme. Il juge utile de se focaliser sur la question de savoir quels moyens d'enquête additionnels pourraient être conférés aux autorités judiciaires dans le cadre de la lutte contre des infractions de droit commun et qui sont considérées comme des infractions graves.

Mme le Procureur général d'Etat précise qu'au cours de l'année 2015, il a été proposé au Gouvernement de créer un cadre légal permettant d'ordonner des mesures particulières d'enquête dans la lutte contre des infractions ayant une gravité particulière. Selon les informations détenues par l'oratrice, des travaux préparatoires sont actuellement en cours au niveau du Ministère de la Justice en vue de l'élaboration d'un projet de loi en la matière.

M. le Procureur d'Etat estime que tous les faits susceptibles de constituer une infraction pénale qui sont rapportés au ministère public méritent d'être qualifiés et traités par les magistrats du Parquet. L'orateur souligne qu'on ne saurait opposer des infractions spécifiques, telles que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, contre des infractions de droit commun, comme la traite des êtres humains. Il s'agit d'infractions distinctes ayant des éléments constitutifs propres et qui présentent des considérations diverses à prendre en compte par les autorités publiques. La traite des êtres humains constitue une infraction grave qui repose sur l'exploitation de la victime qui se trouve fréquemment dans une situation de grande vulnérabilité, alors que la lutte contre le blanchiment d'argent et de financement fait partie des engagements internationaux du Luxembourg et constitue un pilier de la place financière.

L'orateur renvoie par ailleurs à la réunion prémentionnée du 1er février 2024, au cours de laquelle le cadre légal existant en matière d'interdiction de la mendicité sous ses différentes formes a été discuté. Or, à ce moment-là, les autorités judiciaires n'avaient pas encore pris connaissance des moyens humains alloués à ce dispositif spécial. Les précisions y relatives n'ont été fournies aux représentants des autorités judiciaires que lors de la réunion du CODAC qui a eu lieu postérieurement.

De manière générale, il convient de relever que des échanges réguliers entre les responsables de la Police grand-ducale et les autorités judiciaires ont lieu. Ces échanges portent sur la concertation dans le cadre d'enquêtes en cours ou dans le cadre de réunions de travail portant sur la prévention et la lutte contre la délinquance.

Quant à la mise en œuvre des missions incombant aux policiers rattachés à ce dispositif spécial, l'orateur tient à signaler que l'observation[10], ainsi que l'observation systématique de

[10] Art. 48-12. du Code de procédure pénale :
« *(1) L'observation au sens du présent Code est l'observation systématique d'une ou de plusieurs personnes, de leur présence ou de leur comportement, ou de choses, de lieux ou d'événements déterminés.*

(2) Une observation systématique au sens du présent chapitre est une observation de plus de cinq jours consécutifs ou de plus de cinq jours non consécutifs répartis sur une période d'un mois, une observation dans le cadre de laquelle des moyens techniques sont utilisés ou une observation revêtant un caractère international.

(3) Un moyen technique au sens du présent chapitre est une configuration de composants qui détecte des signaux, les transmet, active leur enregistrement et enregistre les signaux, à l'exception de moyens techniques utilisés en vue de l'exécution d'une mesure visée à l'article 67-1 ou d'une mesure visée aux articles 88-1 à 88-4.

personnes suspectées d'avoir commis une infraction, constituent des mesures de police judiciaire, qui doivent être ordonnées préalablement soit par le Procureur d'Etat, soit par un juge d'instruction. A rappeler également que ces mesures d'enquête sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en nullité devant la chambre du conseil par la personne visée par cette mesure d'enquête. Il estime malencontreux que ce point n'a pas été abordé en amont de la mise en place du dispositif spécial avec les autorités judiciaires.

M. Dan Biancalana (*LSAP*) indique que M. le Ministre des Affaires intérieures a énoncé dans la presse qu'il interprète le courrier de Mme le Procureur général d'Etat comme un appel au secours. L'orateur exprime ses doutes quant à la véracité de cette interprétation, au vu des arguments échangés au cours de la réunion de ce jour. L'orateur souhaite savoir de Mme le Procureur général d'Etat si elle partage l'interprétation faite par M. le Ministre des Affaires intérieures au sujet de son courrier.

De plus, l'orateur prend acte du fait que la mise en place d'un tel dispositif spécial constitue une décision d'ordre politique émanant du ministre compétent. Aux yeux de l'orateur, la volonté du ministre compétent de ne pas s'immiscer dans l'organisation interne de la Police grand-ducale ne l'empêcherait tout de même pas de s'informer sur le nombre de policiers affectés à ce dispositif spécial et les conséquences pour les communes d'une réquisition de policiers issus de commissariats de police.

Mme le Procureur général d'Etat préconise que les Députés lisent le courrier qu'elle a adressé à M. le Ministre des Affaires intérieures, et que par la suite, tout un chacun peut se forger sa propre opinion sur le contenu de celui-ci.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, *CSV*) est d'avis que l'argumentation des groupes et sensibilités politiques de l'opposition est incohérente et entachée de contradictions. De plus, l'orateur confirme son interprétation du contenu de ce courrier et maintient sa position à ce sujet.

*

2. Les points 2 à 4 ne concernent uniquement les membres de la Commission de la Justice

Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 11 et 25 janvier 2024 ainsi que des réunions jointes (avec la Commission des Affaires intérieures) du 23 janvier et du 1er février 2024

Les projets de procès-verbaux sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

Le projet de procès-verbal de la réunion jointe du 1er février 2024 recueille également l'accord unanime des membres de la Commission des Affaires intérieures.

*

Un appareil utilisé pour la prise de photographies est considéré comme moyen technique au sens du présent chapitre dans le cas d'une observation faite en dehors d'un lieu privé conformément au paragraphe 2 du présent article et dans le cas visé au paragraphe 3 de l'article 48-13. »

3. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Ce point de l'ordre du jour est reporté à une réunion ultérieure.

*

4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

*

Annexe 1 : Demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique *Piraten*
Annexe 2 : Demande de mise à l'ordre du jour du groupe politique *LSAP*
Annexe 3 : Courrier daté du 11 mars 2024 de M. le Ministre des Affaires intérieures

Procès-verbal approuvé et certifié exact

7987 - Dossier consolidé : 382

PIRATEN
SENSIBILITÉ POLITIQUE
22, RUE DE L'EAU
L-1449 LUXEMBOURG

Här Claude Wiseler
Chamberspresident
19, rue du Marché-aux-Herbes
L-1728 Luxembourg

Lëtzebuerg, den 11te Mäerz 2024

Demande fir eng dringend Kommissiounssitzung

Här President,

Ech bieden Iech, dëse Bréif un d'Kommissiounspresidente vun de Kommissiounen fir bannenzég Ugeleeënheeten a Justiz weiderzeleeden.

Staatsanwaltschaft beklot sech ëffentlech doriwwer, dass dat vun der Regierung ënnerstëtzten Heescheverbuet zevill Ressourcen bei der Justiz an Usproch hëllt an deemno aner wichteg Dossieren bei der Justiz a Police leie bleiwen. Et ass net gewéinlech a bedenklech, dass den drëtte Pouvoir am Land sech un d'Politik wennt.

Aus deem Grond froe mir dréngend eng gemeinsam Kommissiounssitzung un, fir bei den zoustännege Ministeren iwwert dëse Problem ze interpelléieren, op Basis vum Artikel 23 (3) vun eisem Chambersreglement.

Mat héijem Respekt,

GOERGEN Marc
Deputéierten

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Courrier n°306232
Responsable: Service secrétariat général, archives et recherche scientifique
Auteur: Groupe politique LSAP

Envoyé au service Expédition le 11/03/2024 à 08h17

Groupe politique LSAP : Demande de convocation d'une réunion jointe au sujet du déploiement de la police judiciaire pour combattre la mendicité à Luxembourg

Destinataires

Direction et assistante de direction
Commission de la Justice
Commission des Affaires intérieures
MARGUE Elisabeth, Ministre de la Justice
GLODEN Léon, Ministre des Affaires intérieures
MARGUE Elisabeth, Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement
Groupe d'envoi -Transmis à la Conférence des Présidents - (Groupes politiques et services de la CHD inclus)

LSAP

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Entrée le 11.03.2024

Monsieur Claude Wiseler
Président de la Chambre des Députés
Luxembourg

Luxembourg, le 11 mars 2024

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 23.3 et 23.4 du Règlement de la Chambre des Députés, notre groupe politique souhaiterait voir convoquer dans les plus brefs délais une réunion jointe de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures où figure à l'ordre du jour le point suivant :

- La position du gouvernement sur le déploiement de la police judiciaire pour combattre la mendicité à Luxembourg.

Lors de cette réunion, nous souhaiterions que les Ministres nous fournissent des détails sur le déploiement d'agents de la police judiciaire pour appliquer l'interdiction de la mendicité à Luxembourg. En outre, nous souhaiterions que la Procureure générale, Martine Solovieff soit invitée à cette réunion.

Nous vous prions de bien vouloir transmettre la présente demande à Messieurs les Présidents de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures afin que notre demande puisse être satisfaite.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.

Dan Biancalana
Député

Taina Bofferding
Présidente du groupe parlementaire du LSAP

Groupe parlementaire du LSAP
34, rue du Marché-aux-Herbes
L-1728 Luxembourg
Tél: (+352) 22 59 14-1
Fax: (+352) 22 59 14-82
lsap@chd.lu
lsap.lu

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires intérieures

Le Ministre

Madame le Procureur général d'État
Martine Solovieff
Bâtiment PL, Cité judiciaire
L- 2080 Luxembourg

Luxembourg, le 11 mars 2024

Concerne : votre courrier daté du 7 mars 2024 concernant le « dispositif spécial Police dans le cadre de la lutte contre la mendicité organisée »

Madame le Procureur général d'État,

Par la présente, j'accuse bonne réception de votre courrier qui, selon vos termes, se réfère au «dispositif spécial Police dans le cadre de la lutte contre la mendicité organisée ».

Permettez-moi tout d'abord, humblement, d'attirer votre attention sur le fait que la dénomination exacte de ma fonction est « ministre des Affaires intérieures » et non pas « ministre de la Sécurité intérieure ».

En second lieu, permettez-moi d'exprimer mon étonnement quant au fait que le courrier qui fut exclusivement adressé à mon attention, avec copie à Madame la ministre de la Justice, fut commenté dès vendredi dans la presse.

Quant au fond, dans le respect d'un dialogue constructif entre institutions, je prends la respectueuse liberté de prendre position comme suit :

En premier lieu, je me permets d'attirer votre attention sur le fait que le dispositif policier renforcé ne sert pas uniquement à combattre la mendicité agressive et organisée, mais également à lutter contre le trafic de drogues, l'immigration illégale et le proxénétisme ainsi qu'à assurer la salubrité dans les lieux publics.

Ensuite, je constate que vous confirmez, d'une part, que le Grand-Duché est confronté à un problème de criminalité en établissant des statistiques avec des dossiers non encore traités dans différents domaines de la criminalité. D'autre part, vous estimez que le corps de Police manque d'effectifs. Votre constat trouve un allié sans faille en ma personne.

Ainsi, je me permets de rappeler que l'accord de coalition prévoit un recrutement massif pour les besoins de la Police grand-ducale : « *Afin de remédier au manque de personnel et de permettre à la Police de remplir ses missions légales, les efforts importants de recrutement seront poursuivis. Tant la formation de base des policiers que la formation continue seront adaptées. La Police judiciaire sera renforcée, notamment dans la lutte contre la criminalité économique et financière. L'objectif est de renforcer systématiquement la présence policière sur le terrain partout où cela s'avère utile.* »

Madame le Procureur général d'État, soyez rassurée que je m'engage à cent pour cent pour mettre en oeuvre ces engagements de l'accord de coalition.

Quant à votre argumentation tirée de la Constitution, permettez-moi de citer l'intégralité du texte de l'article 104 (2) qui dispose que « *Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale* ».

Quant à votre affirmation émis dans votre courrier susmentionné « *qu'à ce jour on ne peut que s'en étonner les parquets en tant qu'autorité de poursuite n'ont été ni impliqués ni pour le moins informés sinon par la presse qu'un tel dispositif avait été mis en place* », je ne peux guère le partager. Lors de la réunion de la commission parlementaire du 23 janvier 2024 à laquelle vous avez participé, il a été clairement expliqué que des membres du service de police judiciaire (SPJ) participent au dispositif mis en place. D'ailleurs, je ne peux que me réjouir de l'échange constructif avec vous et le Procureur du parquet du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, Monsieur Georges Oswald, lors de cette réunion.

Quant aux 1.291 dossiers mentionnés, vous devriez admettre que ces affaires n'ont pas commencé depuis la mise en place du dispositif renforcé à partir du 29 janvier 2024, mais que ces dossiers furent déjà en cours de traitement bien avant.

Quant à votre constat que «110 enquêteurs du Service de police judiciaire ont accompli ensemble 880 heures de présence policière », si on divise les 880 heures par les 110 enquêteurs, on arrive à la conclusion que chacun de ces enquêteurs a presté, tout au plus, 8 heures, donc une journée de travail, dans le cadre du dispositif renforcé.

Cela dit, je partage votre constat « *qu'il n'est ni justifié ni justifiable d'impliquer, à quelques exceptions près, toutes les sections du SPJ dans le cadre du dispositif renforcé* ». En date du 7 mars, sans préjudice quant à la date exacte, lorsque j'ai appris par le Directeur général de la Police que lors de la réunion du comité d'accompagnement cet excès de zèle fut à l'ordre du jour, j'ai immédiatement demandé au Directeur général d'y remédier.

Le même jour, au courant de l'après-midi, le Directeur général de la Police vous a informée par le biais d'un sms qu'il a donné instruction au Directeur du SPJ de ne confier les patrouilles en civil qu'aux seules sections « stupéfiants » et « criminalité générale ». Le Directeur général a par ailleurs précisé qu'à la fin du mois de mars un bilan sera dressé. Le même message a été adressé

par le Directeur général au Procureur du tribunal d'arrondissement de Luxembourg qui, en réponse, l'a remercié de cette information.

Au vu de ce qui précède, j'ose espérer que vous constateriez que vous avez un allié en ma personne pour combattre la criminalité en employant des mesures et un dispositif appropriés.

Je vous prie d'agréer, Madame le Procureur général d'État, l'expression de ma plus haute considération.

Léon Gloden
Ministre des Affaires intérieures

(Copie de la présente est adressée à Madame la Ministre de la Justice)

08

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

CL,PN/CSC

P.V. JUST 10
P.V. AI 08

Commission de la Justice

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 14 mars 2024

Ordre du jour :

1. Demandes du groupe politique LSAP et de la sensibilité politique Piraten du 11 mars 2024 de convoquer une réunion jointe au sujet de la position du gouvernement sur le déploiement de la police judiciaire pour combattre la mendicité à Luxembourg

   - Échange de vues en présence de Madame le Procureur général d'État

2. Les points 2 à 4 ne concernent uniquement les membres de la Commission de la Justice

   Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 11 et 25 janvier 2024 ainsi que des réunions jointes (avec la Commission des Affaires intérieures) du 23 janvier et du 1er février 2024

3. 7961 Projet de loi modifiant :
   1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
   2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

   - Changement de rapporteur
   - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
   - Présentation et examen d'une série de propositions d'amendements

4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm (remplaçant M. Charel Weiler), M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer (remplaçant Mme Stéphanie Weydert), M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, Mme Corinne Cahen (remplaçant Mme Simone Beissel), M. Alex Donnersbach, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, M. Fernand Kartheiser, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Ben Polidori (remplaçant M. Sven Clement), M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission de la Justice

M. Guy Arendt, M. André Bauler (remplaçant M. Gusty Graas), Mme Taina Bofferding, Mme Claire Delcourt (remplaçant Mme Liz Braz), M. Emile Eicher, M. Luc Emering, M. Georges Engel (remplaçant M. Claude Haagen), M. Franz Fayot (remplaçant M. Dan Biancalana), M. Marc Goergen, M. Patrick Goldschmidt (remplaçant Mme Lydie Polfer), M. Max Hengel, M. Fernand Kartheiser, M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Laurent Mosar, M. Meris Sehovic, membres de la Commission des Affaires intérieures

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice
M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'Etat
M. Georges Oswald, Procureur du parquet de l'arrondissement de Luxembourg

M. Pit Bouché, M. Gil Goebbels, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyes, du Ministère de la Justice

Mme Béatrice Abondio, du Ministère des Affaires intérieures

M. Patrick Even, M. Pascal Peters, de la Police grand-ducale

M. Christophe Li, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, M. Charel Weiler, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, Mme Lydie Polfer, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission de la Justice

*

1. Demandes du groupe politique LSAP et de la sensibilité politique Piraten du 11 mars 2024 de convoquer une réunion jointe au sujet de la position du gouvernement sur le déploiement de la police judiciaire pour combattre la mendicité à Luxembourg

- Échange de vues en présence de Madame le Procureur général d'État

❖ M. Marc Goergen (*Piraten*) expose les motifs de la demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité *Piraten* et critique la politique répressive qui est mise en œuvre par le Gouvernement en matière de lutte contre la mendicité.

❖ M. Dan Biancalana (*LSAP*) retrace l'historique de la demande de son groupe politique et critique les déclarations faites par M. le Ministre des Affaires intérieures dans les médias. L'orateur signale que des informations contradictoires en matière de déploiement de policiers additionnels dans la capitale ont circulé dans les médias au fil des dernières semaines. En outre, une demande du groupe politique LSAP a été introduite pour obtenir une copie du courrier adressé par Mme le Procureur général d'Etat à M. le Ministre des Affaires intérieures. Il déplore le fait que ledit courrier n'a pas encore été transmis par le Gouvernement à la Chambre des Députés.

L'orateur salue le fait que les représentants du pouvoir judiciaire et les représentants de la Police grand-ducale sont également présents lors de la réunion jointe de ce jour. Il invite Mme le Procureur général d'Etat à présenter les grandes lignes du courrier adressé à M. le Ministre des Affaires intérieures, en attendant qu'une copie dudit courrier soit transférée aux Députés.

De plus, il souhaite savoir à quel moment Mme la Ministre de la Justice a été informée du contenu de cette lettre.

En outre, l'orateur souhaite avoir davantage d'informations sur les critères d'évaluation retenus par le Gouvernement pour l'évaluation de l'efficacité du dispositif spécial que la Police grand-ducale a mis en place pour lutter contre des faits liés à la mendicité.

Mme le Procureur général d'Etat explique de prime abord que le courrier en question ne constitue pas une critique de nature politique et rappelle qu'il n'incombe pas au pouvoir judiciaire de commenter l'actualité politique.

Selon certaines rumeurs, le fait que le Procureur général d'Etat adresse un tel courrier au Ministre des Affaires intérieures consiste en un cas de figure tout à fait exceptionnel par rapport aux pratiques existantes à l'étranger. Cette affirmation est cependant à nuancer, car il convient de prendre en compte les spécificités constitutionnelles luxembourgeoises qui confèrent une indépendance au pouvoir judiciaire. Déjà avant la réforme constitutionnelle du 1er juillet 2023, le ministère public bénéficiait *de facto* d'une indépendance par rapport au Ministre de la Justice. Aux yeux de l'oratrice, il est également exceptionnel à l'étranger que lorsque des problèmes de salubrité et de tranquillité publique sont constatés, et qui relèvent du champ de compétence de la police administrative, des enquêteurs spécialisés de la police judiciaire soient retirés de leurs sections pour être réaffectés à ces fins. L'oratrice explique que les agents et officiers de la police judiciaire sont des experts dans leur domaine de compétence respectif et qu'il est problématique que ces policiers soient dorénavant déployés sur le territoire de la Ville de Luxembourg pour y patrouiller et lutter contre des faits de mendicité organisée, de mendicité agressive, de vente de stupéfiants ou encore des faits de proxénétisme.

L'oratrice retrace l'historique de l'élaboration de son courrier adressé récemment à M. le Ministre des Affaires intérieures. Dans le cadre de la dernière réunion du Comité d'accompagnement des missions de police judiciaire (ci-après « *CODAC* »), dont les missions sont prévues par la loi[1], les conséquences et impacts du retrait desdits policiers de

[1] Art. 40. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale :
« *(1) Il est créé un comité d'accompagnement des missions de police judiciaire constitué du procureur général d'État, qui le préside, des procureurs d'État, du juge d'instruction directeur près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du directeur général de la Police grand-ducale, du directeur central de police judiciaire, du directeur du service de police judiciaire et du directeur central de police administrative. Chaque membre du comité peut se faire remplacer par un autre membre de son corps.*
(2) Le comité d'accompagnement a les attributions suivantes :
1° fixer l'orientation générale du travail des services de police judiciaire ;
2° établir le concept de police judiciaire y compris les missions des départements et sections du Service de police judiciaire ;

leurs sections sur le fonctionnement du service de la police judiciaire ont été examinés. De plus, les représentants de la Justice ont souhaité obtenir davantage d'informations sur la durée et la finalité du dispositif mis en place.

Il a été expliqué lors de cette réunion que la finalité de ce dispositif spécial consiste en la lutte contre le trafic des stupéfiants, le proxénétisme, l'immigration illégale et la mendicité organisée.

De plus, les représentants de la Justice ont pris connaissance du fait que la durée de ce dispositif spécial n'est pas limitée dans le temps. Or, une telle façon de procéder est problématique selon l'avis de l'oratrice, étant donné que l'avancement des enquêtes judiciaires en cours, sous l'autorité des juges d'instruction, dépend largement du travail effectué par les agents et officiers de la police judiciaire. De plus, il convient de s'interroger si les ressources à disposition des autorités judiciaires ont été utilisées de manière efficace et rationnelle, au vu du fait que peu de faits de proxénétisme sont révélés par des patrouilles de police. De même, les affaires de grande envergure liées au trafic des stupéfiants nécessitent généralement des mois d'enquêtes et le recours à des agents infiltrés ou une observation des suspects. Les poursuites judiciaires lancées par la suite ne sont pas le fruit d'une découverte faite par hasard par des policiers qui patrouillent dans les rues de la capitale.

L'oratrice dresse le constat que plusieurs centaines d'affaires nouvelles qui ont été portées à la connaissance des autorités judiciaires au cours de l'année 2023, et dont l'enquête préliminaire ou l'instruction aurait dû démarrer, n'ont pas encore fait l'objet d'une distribution interne aux enquêteurs, faute de ressources humaines. A noter que cela concerne non seulement des affaires pénales en matière de criminalité économique et financière, mais également des affaires pénales de criminalité générale.

A titre d'exemple, en matière de criminalité générale, 108 dossiers sont en attente d'être enquêtés par le Service de police judiciaire. En matière de protection de la jeunesse, rien que le volet portant sur la lutte contre des abus sexuels commis envers des mineurs compte actuellement 43 affaires non traitées. S'y ajoute le volet de la délinquance juvénile portant sur des infractions pénales commises par des mineurs, qui compte actuellement 283 affaires non traitées. En matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, un total de 72 affaires n'a pas pu être traité et en matière de lutte contre la criminalité économique, il s'agit de 320 affaires non traitées. A cela s'ajoutent 420 affaires portant sur le non-respect des obligations légales en matière d'inscription et de publication des bénéficiaires effectifs de personnes morales dans le registre des bénéficiaires effectifs.

A noter que 1396 traces sont en attente d'une analyse de séquences ADN et font actuellement face à un retard d'environ cinq à six mois.

La problématique réside surtout dans le fait que la majorité des sections de police judiciaire (excepté notamment la police technique, la section Nouvelles technologies , la section Mesures particulières de recherche et la section Cybercrime) sont affectées par la décision de mettre en place un tel dispositif spécial chargé de lutter contre la mendicité agressive et organisée. Ces sections souffrent d'un manque d'effectifs en raison du déploiement des

---

3° évaluer et surveiller le travail proactif du Service de police judiciaire ;
4° définir les priorités stratégiques en relation avec les missions de police judiciaire ;
5° contrôler la qualité des écrits judiciaires ;
6° aviser les candidatures pour les postes de chefs de département et de chefs de section du Service de police judiciaire ;
7° émettre les recommandations tendant à l'amélioration du travail de police judiciaire ;
8° approuver annuellement un rapport d'activité aux ministres ayant la Justice et la Police dans leurs attributions. ».

enquêteurs sur le terrain pour lutter contre ces phénomènes et les agents concernés par cette décision se sentent dévalorisés, notamment par le fait que leurs tâches nouvelles ne correspondent aucunement à leurs domaines d'expertise. L'écho recueilli auprès du cabinet d'instruction indique clairement que le nombre d'arrestations n'a pas augmenté significativement notamment en matière de lutte contre le trafic des stupéfiant depuis la mise en place de ce dispositif spécial.

Un autre aspect primordial dudit courrier porte sur le fait que le dispositif spécial mis en place ne poursuit pas uniquement des missions de police administrative, mais également des missions de police judiciaire. L'article 9[2] du Code de procédure pénale dispose que les opérations de police judiciaire, dont la recherche d'infractions, se déroulent exclusivement sous la direction du Procureur d'Etat. Or, les représentants du Parquet n'ont pas été informés de la mise en place de ce dispositif spécial. Contrairement à ce qui est énoncé dans le courrier de M. le Ministre des Affaires intérieures du 11 mars 2024, les représentants du ministère public n'ont pas été présents lors de la réunion jointe des commissions parlementaires des Affaires intérieures et de la Justice en date du 23 janvier 2024[3]. Ils ont uniquement été présents lors de la réunion jointe du 1er février 2024[4] entre ces deux commissions parlementaires, lors de laquelle la question de savoir si la mendicité simple avait été abolie ou non et le cadre légal y applicable ont été discutés. Lors de ladite réunion, la mise en place d'un dispositif spécial n'a pas été thématisée et il convient de noter que cette réunion avait principalement pour vocation de servir de lieu de débat politique entre les membres du pouvoir législatif et les membres du pouvoir exécutif.
Au moment de l'élaboration dudit courrier, aucune information formelle sur le retrait d'enquêteurs spécialisés de ce dispositif n'est intervenue, de sorte que ce courrier a été envoyé non seulement à M. le Ministre des Affaires intérieures, mais une copie a également été adressée à Mme le Ministre de la Justice et aux membres du CODAC.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, *CSV*) confirme de prime abord qu'elle a reçu une copie dudit courrier et que le ministère public bénéficie d'une indépendance dans l'exercice de ses missions légales. Quant à la question de savoir à quel moment le ministère de la Justice a été informé de la mise en place d'un tel dispositif spécial, il convient de signaler que ces informations ont été transmises au ministère de la Justice en date du 21 janvier 2024, c'est-à-dire quelques jours avant le déroulement de la réunion jointe du 23 janvier 2024. Si un manque de communication entre la Police grand-ducale et le ministère public était à relever, alors il s'agirait d'un point à adresser en interne.
En outre, l'oratrice souligne l'importance de doter les autorités judiciaires des moyens humains requis. Un plan de recrutement pluriannuel[5] a été déposé par son prédécesseur et ce projet de loi a récemment été avisé par le Conseil d'Etat ainsi que par le Conseil national de la justice, de sorte que les travaux législatifs y relatifs peuvent avancer.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, *CSV*) prend position sur les différents sujets exposés au cours de la réunion de ce jour et tient à souligner de prime abord que le Gouvernement respecte le principe de la séparation des pouvoirs. De plus, il convient de noter que le Ministre des Affaires intérieures ne s'immisce pas dans l'organisation interne de la Police grand-ducale et qu'il ne supervise pas non plus le travail quotidien des policiers.

---

[2] « **Art. 9.** *La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur d'Etat, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre.* ».
[3] *cf.* Procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2024 de la Commission des Affaires intérieures et de la Commission de la Justice (P.V. AI 04 ; P.V. JUST 05).
[4] *cf.* Procès-verbal de la réunion du 1er février 2024 de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures (P.V. JUST 08 ; P.V. AI 05).
[5] Projet de loi n°8299 portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire.

L'orateur retrace l'historique de la mise en place d'un tel dispositif spécial au sein de la Police grand-ducale et indique qu'une erreur s'est glissée dans son courrier du 11 mars 2024. En effet, les représentants du ministère public n'ont pas été présents lors de la réunion du 23 janvier 2024 prémentionnée, cependant, le déploiement de policiers issus du service de la police judiciaire a également été discuté lors de la réunion jointe du 1er février 2024.

L'orateur retrace par la suite l'historique de la mise en place d'un dispositif policier renforcé au sein de la Police grand-ducale qui ne sert pas uniquement à combattre la mendicité agressive et organisée, mais également à lutter contre le trafic de drogues, l'immigration illégale et le proxénétisme ainsi qu'à assurer la salubrité des lieux publics. Lorsqu'il a pris connaissance du fait que des enquêteurs spécialisés de la police judiciaire, autres que ceux issus des sections « *stupéfiants* » et « *criminalité générale* », ont également été intégrés dans ce dispositif spécial et effectuent des patrouilles en civil, il a conseillé immédiatement à M. le Directeur général de la Police grand-ducale de revoir cette mesure et de s'assurer que lesdits enquêteurs spécialisés soient réintégrés dans leurs sections respectives. Selon les informations reçues par lui, M. le Directeur général de la Police grand-ducale a envoyé un SMS à Mme le Procureur général d'Etat pour l'informer de cette décision. Le même message a également été adressé à M. le Procureur d'Etat du Parquet de l'arrondissement de Luxembourg. Si ledit SMS n'a pas été envoyé à Mme le Procureur général d'Etat ou reçu par cette dernière, force est de constater que M. le Procureur d'Etat a accusé bonne réception de ce message et l'orateur dresse par conséquent le constat que le ministère public a dès lors été informé de sa décision.

Quant aux heures de travail prestées par les 110 enquêteurs du service de la police judiciaire affectés à ce dispositif spécial, le nombre total de 880 heures paraît important à première vue. Cependant, si on divise les 880 heures par les 110 enquêteurs, on arrive à la conclusion que chacun des enquêteurs a presté 8 heures, ce qui équivaut à une journée de travail par agent concerné dans le cadre du dispositif spécial.

Quant aux dossiers mentionnés par Mme le Procureur général d'Etat, l'orateur estime que l'ensemble de ces affaires n'ont pas été nouvellement initiées depuis la mise en place de ce dispositif spécial à partir du 29 janvier 2024, mais que ces dossiers furent déjà en cours de traitement bien avant.

L'orateur indique, en outre, que le renforcement des effectifs de la Police grand-ducale constitue une priorité pour le Gouvernement. A noter qu'il a été décidé de recruter 200 nouveaux agents au lieu de 160 agents initialement prévu. L'orateur confirme également qu'une coopération entre la police administrative et la police judiciaire est indispensable pour garantir une meilleure lutte contre les différentes formes de criminalité existantes.

Quant au fonctionnement du CODAC, qui est consacré par la loi, une analyse de son fonctionnement actuel doit être faite et par la suite, ce fonctionnement doit éventuellement être revu.

M. le Directeur de la police administrative apporte des explications additionnelles sur les opérations journalières des officiers et agents de la Police grand-ducale. L'orateur explique que les missions de police administrative sont à distinguer des missions de police judiciaire. La mise en place d'un dispositif spécial est une mesure qui est ordonnée de manière récurrente lors de la survenance d'évènements de grande envergure, comme la célèbre fête foraine *Schueberfouer*, au cours de laquelle une présence policière renforcée est mise en place sur les lieux de l'évènement. Ce dispositif spécial est composé d'agents et d'officiers de la police administrative, qui sont épaulés par des collègues qui patrouillent en civil. A noter que seuls les policiers du service de police judiciaire peuvent effectuer des missions en civil. Les patrouilles en civil revêtent un caractère important, comme ces policiers ne sont pas repérables à première vue et leurs renseignements fournissent une vue globale aux officiers

et agents de la police administrative qui patrouillent en uniforme dans les quartiers et zones de la Ville de Luxembourg.

Lors d'une première évaluation interne, l'opportunité de maintenir les patrouilles en civil a été examinée. Il a été décidé de maintenir à ce stade ces patrouilles de policiers en civil, au vu de leur capacité de fournir une vue d'ensemble aux policiers en uniforme.

A noter qu'à partir du mois de mai 2024, de nouveaux policiers qui sont actuellement en stage seront assermentés, de sorte que des renforts pour plusieurs sections de la région « Capitale » interviendront. Cela aura pour effet que la réquisition de policiers d'autres régions du pays pour intégrer ce dispositif spécial ne sera plus nécessaire.

L'orateur précise que l'organisation interne de la Police grand-ducale et l'affectation de policiers à un dispositif spécial relève de la compétence de la direction de celle-ci. Il dresse également le constat que le flux d'informations entre les sections et agents concernés devra être amélioré dans le futur.

❖ Mme Paulette Lenert (*LSAP*) prend acte des informations recueillies lors de la réunion de ce jour. L'oratrice souhaite savoir si Mme la Ministre de la Justice juge opportun le déploiement d'un tel dispositif spécial dans la capitale, étant donné que plusieurs enquêteurs spécialisés dans d'autres matières y sont réquisitionnés et que cela affecte des enquêtes pénales en cours.

De plus, l'oratrice renvoie à « *l'excès de zèle* » évoqué par le M. le Ministre lors d'une interview[6] et souhaite avoir des informations additionnelles à ce sujet. Aux yeux de l'oratrice, une priorité devrait être accordée à la protection des victimes d'une infraction, de même que les affaires ayant trait à la lutte contre le blanchiment d'argent lesquelles devraient relever d'une plus grande importance que la lutte contre la mendicité.

De plus, l'oratrice souhaite prendre connaissance des courriers échangés entre le Ministre des Affaires intérieures et le Procureur général d'Etat.

En outre, l'oratrice souhaite savoir combien de postes au sein de la Police grand-ducale sont actuellement inoccupés.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, *CSV*) rappelle qu'elle a été informée en date du 23 janvier 2024 du déploiement des agents du service de police administrative sur le terrain. Elle précise par ailleurs qu'elle n'a pas pris connaissance de quelles sections les policiers concernés ont été réquisitionnés pour être intégrés dans ce dispositif spécial, comme il s'agit d'une mesure d'organisation interne qui relève de la compétence exclusive de la Police grand-ducale.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, *CSV*) réaffirme qu'il respecte entièrement le principe de la séparation des pouvoirs. Si des difficultés ou des problèmes pratiques dans la mise en application de décisions d'ordre politique surviennent, l'orateur se dit prêt à en discuter de vive voix afin de trouver une solution convenable pour toutes les parties prenantes.

Par ailleurs, l'orateur ne partage aucunement les déclarations faites dans la presse que la sécurité publique ne peut être assurée dans certaines communes en raison du déploiement

[6] L'interview peut être consultée *via* le lien suivant : https://www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/2175952.html

additionnel de policiers sur le terrain de la capitale dans le cadre de la mise en place de ce dispositif spécial.

Quant aux courriers échangés, l'orateur indique que rien ne s'oppose à ce que les Députés prennent connaissance du courrier de réponse qu'il a adressé à Mme le Procureur général d'Etat. Quant à la correspondance de celle-ci, il prend acte du fait qu'une demande officielle d'obtention de ce courrier a été transmise au Gouvernement. Or, à l'heure actuelle cette demande ne lui est pas encore parvenue, de sorte que les Députés doivent faire preuve de patience et attendre que les procédures et formalités de transmission soient accomplies.

M. le Directeur de la police administrative précise qu'à l'heure actuelle le service de police judiciaire n'a pas de postes vacants. Il est à signaler que lorsque des vacances de postes sont publiées en interne, suffisamment de candidats postulent pour briguer ce poste.

❖ Mme Sam Tanson (*déi gréng*) estime que la situation actuelle est extrêmement grave. L'oratrice critique de prime abord le fait que Mme le Procureur général d'Etat n'a pas été informée correctement de la mise en place d'un tel dispositif spécial. La façon de procéder témoigne de l'attitude de M. le Ministre des Affaires intérieures de vouloir mettre en place des mesures de manière intempestive et sans concertation préalable avec les autorités judiciaires, qui sont par la suite affectées par ces décisions. Aux yeux de l'oratrice, la réquisition de policiers spécialisés de leurs sections a inévitablement pour conséquence que des enquêtes pénales en cours ne peuvent avancer rapidement et accusent un retard.

En outre, l'oratrice renvoie audit article 9 du Code de procédure pénale et comprend le malaise perçu par Mme le Procureur général d'Etat en la matière. L'oratrice estime que si des erreurs sont commises dans le cadre de la mise en œuvre des décisions gouvernementales, alors le ministre compétent devrait assumer ces erreurs et ne saurait faire valoir que la communication interne entre la Direction de la Police grand-ducale et ses agents devrait être améliorée dans le futur.

De plus, l'oratrice adopte une approche critique à l'égard des déclarations faites par M. le Ministre des Affaires intérieures lors de l'interview prémentionnée et estime que celles-ci ne reflètent pas la réalité, étant donné que sous la responsabilité de son prédécesseur un effort considérable été effectué pour recruter plus de 800 policiers sur une période de deux ans. On ne saurait dès lors argumenter qu'aucun effort n'aurait été fait les années passées pour augmenter les effectifs de la Police grand-ducale.

Par ailleurs, lors de ladite interview, M. le Ministre a déclaré qu'il a ordonné, dès qu'il a pris connaissance dudit excès de zèle, de remédier à cette situation. Or, cette façon de procéder constitue une intervention du Ministre dans l'organisation interne de la Police grand-ducale et dans leur travail quotidien.

L'oratrice souhaite savoir de la part du Gouvernement si la mise en place d'un tel dispositif spécial tombe dans le champ d'application de l'article 9 du Code de procédure pénale.

Quant aux missions effectuées par les policiers affectés à ce dispositif spécial, l'oratrice souhaite connaître le point de vue de Mme le Procureur général d'Etat, s'il s'agit réellement de missions de police administrative.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, *CSV*) est d'avis que les interrogations de Mme Sam Tanson ont déjà fait l'objet d'une réponse de sa part. L'orateur fait savoir qu'il ne s'oppose pas à ce que Mme le Procureur général d'Etat lui fasse parvenir un courrier avec ses doléances et précise que son ministère a déjà répondu par écrit à ce courrier. A son opinion, un échange de vive voix ou une conversation téléphonique entre les parties

prenantes aurait également permis de résoudre rapidement les difficultés soulevées, sans que ce sujet ait préalablement fait l'objet d'un débat médiatisé.

M. le Ministre juge contradictoire les arguments soulevés par Mme Tanson. Selon l'orateur, ces arguments critiquent, d'une part, une immixtion excessive dans le travail quotidien des policiers et, d'autre part, ces arguments critiquent la réactivité du Ministre pour remédier à des difficultés ponctuelles qui sont constatées lors de la mise en œuvre d'une décision politique.

L'orateur réitère ses déclarations qu'il n'incombe pas au Ministre d'effectuer un contrôle du travail quotidien des agents et officiers de la Police grand-ducale, de même qu'il n'incombe pas à lui de s'immiscer dans l'organisation interne de la Police grand-ducale.

En outre, l'orateur indique que lors de ces échanges avec des enquêteurs spécialisés dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il lui a été rapporté que cette section souffre d'un manque d'effectifs depuis plusieurs années. Il a dès lors été décidé par le Gouvernement de recruter davantage de policiers et de mettre à disposition les crédits budgétaires nécessaires.

Quant au fonctionnement du CODAC, l'orateur renvoie à ses déclarations précédentes y relatives et retrace l'historique de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale qui a conféré un cadre légal au CODAC.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, *CSV*) confirme que les dispositions de l'article 9 précité du Code de procédure pénale s'appliquent pleinement, de sorte que les missions de police judiciaire doivent être effectuées sous la direction du Parquet.

Mme le Procureur général d'Etat explique que lors du CODAC, il lui a été expliqué que la mission dudit dispositif spécial vise à lutter contre la mendicité organisée et agressive, le proxénétisme et le trafic de stupéfiants, et ce, sur la plan administratif et judiciaire. Dans le cadre de l'accomplissement des missions de police judiciaire, l'article 9 du Code de procédure pénale s'applique et il incombe dès lors au Procureur d'Etat de diriger les mesures d'enquête.

Quant aux missions de police administrative, il convient de signaler que depuis l'entrée en vigueur de la loi[7] modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, celles-ci sont clairement définies et visent à garantir :

- le maintien de l'ordre public,
- l'exécution et le respect des lois et des règlements de police généraux et communaux, et
- la prévention des infractions et la protection des personnes et des biens.

Cette loi[8] définit également de manière claire et précise les missions de police judiciaire, dont notamment la recherche de crimes, délits et contraventions, la constatation de ces derniers,

[7] Art. 3. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale :
« *Dans l'exercice de ses missions de police administrative, la Police veille au maintien de l'ordre public, à l'exécution et au respect des lois et des règlements de police généraux et communaux, à la prévention des infractions et à la protection des personnes et des biens.*
À cet effet, elle assure une surveillance générale dans les lieux qui lui sont légalement accessibles, exécute des mesures de police administrative et prend les mesures matérielles de police administrative de sa compétence. »

[8] Art. 18. de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale : « *Dans l'exercice de ses missions de police judiciaire, la Police a pour tâches :*
1° de rechercher les crimes, les délits et les contraventions, de les constater, d'en rassembler les preuves, d'en donner connaissance aux autorités judiciaires, de rechercher, saisir, arrêter et mettre à la disposition de l'autorité judiciaire les auteurs, dans les formes déterminées par la loi ;
2° d'exécuter les actes d'enquête et d'instruction ordonnés par les autorités judiciaires ;

le rassemblement des preuves y relatives et l'information correspondante des autorités judiciaires.

M. le Directeur régional apporte des précisions additionnelles sur le fonctionnement quotidien de ce dispositif spécial, dont la question de savoir quels agents ou officiers de la Police grand-ducale doivent y être alloués afin de garantir l'efficacité de celui-ci. Si l'affectation de policiers du service de police judiciaire s'avère nécessaire, alors il incombe au directeur régional d'en faire une demande au service de police judiciaire pour se faire attribuer de tels policiers.

Pour les 15 prochains jours, le nombre total de policiers issus du service de police judiciaire qui seront affectés au dispositif spécial sera quasiment divisé par deux par rapport aux semaines précédentes.

Plusieurs députés souhaitent savoir de quelles sections précises du service de la police judiciaire ces policiers sont issus.

M. le Directeur régional répond qu'il s'agit d'une information qu'il doit vérifier en interne, étant donné qu'il n'a pas sous les yeux le document de demande temporaire d'affectation de policiers issus du service de police judiciaire.

❖ M. Meris Sehovic (*déi gréng*) témoigne du fait que Mme le Procureur général d'Etat n'a pas été présente au cours de la réunion jointe du 23 janvier 2024, alors qu'il avait déploré l'absence des autorités judiciaires lors de ladite réunion.

De plus, l'orateur exprime sa stupéfaction sur l'évolution des informations communiquées au fur à mesure par le M. le Ministre des Affaires intérieures dans la presse. Il évoque l'annonce de la mise en place d'un tel dispositif qui a été faite au grand public en date du 11 décembre 2023. Il souhaite dès lors savoir à quel moment précis, M. le Ministre des Affaires intérieures a informé sa collègue du ressort de la Justice de cette mise en place et à quel moment la Police grand-ducale a été informée de cette nouvelle charge qui incombe à ses agents.

L'orateur souhaite savoir quelles missions incombent *in concreto* aux agents et officiers du service de police judiciaire qui sont affectés au dispositif spécial. De plus, il souhaite savoir combien de ces policiers ont jusqu'à présent été affectés à ce dispositif, comme il ressort des explications fournies que leur nombre sera dorénavant réduit.

Quant aux déclarations faites par M. le Ministre des Affaires intérieures de vouloir recruter 200 policiers en 2024, l'orateur renvoie au projet de budget[9] de l'Etat, dont l'instruction parlementaire est actuellement en cours et qui ne prévoit uniquement le recrutement de 90 policiers. Par conséquent, il se pose la question de quelle source proviennent les moyens financiers pour recruter 110 policiers qui ne sont pas budgétisés.

3° de rechercher les personnes dont l'arrestation est prévue par la loi, de les appréhender et de les mettre à la disposition des autorités judiciaires ;
4° de rechercher, de saisir et de mettre à la disposition de l'autorité judiciaire les objets dont la saisie est prescrite ;
5° de transmettre aux autorités judiciaires le compte rendu de leurs missions ainsi que les informations recueillies à cette occasion.
Les membres de la Police recueillent tous les renseignements que le procureur général d'État ou les procureurs d'État estiment utiles à une bonne administration de la Justice. »

[9] Projet de loi n°8383 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 et modifiant :
1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
2° la loi modifiée du 16 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;
3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
4° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

De plus, l'orateur souhaite savoir de la part de M. le Directeur de la police administrative si le dispositif spécial dans sa forme actuelle constitue le moyen le plus efficace pour lutter contre la mendicité agressive et organisée, le proxénétisme et le trafic de stupéfiants.

Par la suite, l'orateur souhaite savoir de la part de Mme la Ministre de la Justice si elle estime que l'article 9 du Code de procédure pénale précité a été pleinement respecté lors des missions effectuées par les policiers affectés à ce dispositif spécial et quelles conséquences découlent d'un non-respect de cet article de loi.

Par ailleurs, l'orateur renvoie au flux d'informations entre les différents ministres et demande à quel moment, Mme le Ministre de la Justice a été informée de la mise en place ce dispositif spécial.

Enfin, il signale que la prochaine évaluation intermédiaire du Groupe d'action financière aura lieu en 2026. Il s'agit d'une évaluation qui nécessite une attention particulière des autorités judiciaires, étant donné que des déficits en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme entraîneront inévitablement des conséquences négatives sur la place financière luxembourgeoise. L'orateur s'interroge si cette évaluation constitue une préoccupation pour Mme la Ministre de la Justice.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, *CSV*) explique qu'il a eu une réunion préliminaire avec les responsables de la Ville de Luxembourg pour analyser comment le règlement général de police de cette commune peut être mis en œuvre. A rappeler que ce dispositif spécial de la police ne vise non seulement à lutter contre la mendicité organisée ou agressive, mais également contre d'autres infractions comme le proxénétisme, le trafic de stupéfiants et l'immigration clandestine. Il incombe à la Police grand-ducale d'allouer suffisamment de policiers à ce dispositif spécial pour qu'il puisse accomplir les missions prémentionnées. Il est clair que le fonctionnement et l'efficacité de ce dispositif spécial fera l'objet d'une évaluation régulière par les responsables de la Police grand-ducale.

Quant au recrutement de 200 policiers en 2024 et la budgétisation y afférente, l'orateur indique qu'il n'a pas les articles budgétaires du projet de loi n°8383 sous les yeux. Cependant, il a été arrêté qu'un total de 200 postes au sein de la Police grand-ducale sera créé en 2024 et que la prochaine vague de recrutement sera lancée avec la volonté de recruter un total de 200 policiers.

M. le Directeur de la police administrative explique que dans une première phase, les agents du dispositif spécial se sont dotés d'une vue globale des phénomènes décrits dans ces missions et contre lesquels ils sont censés lutter. Il s'agit d'infractions variées. Comme évoqué précédemment, il est fort utile de disposer non seulement de policiers en uniforme, mais également de patrouilles en civil pour éviter que des suspects prennent la fuite à l'arrivée des agents et officiers en uniforme. A noter que les agents et officiers en uniforme peuvent également effectuer des missions de police judiciaire lors de la constatation d'une infraction. Il serait erroné de croire que seuls les policiers issus du service de police judiciaire seraient amenés à effectuer des missions de police judiciaire.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) répète qu'elle a été informée de la mise en place du dispositif spécial quelques jours avant la tenue de la réunion jointe du 23 janvier 2024, et ce, en présence des représentants de la Police grand-ducale qui lui ont fourni des informations sur le fonctionnement de ce dispositif spécial.

L'oratrice précise qu'il incombe aux officiers et agents de police judiciaire d'informer le Procureur d'Etat en cas de constatation d'une infraction, et ce, conformément aux lois en vigueur. Si des négligences en la matière étaient à relever, il conviendrait de rappeler le

principe de l'article 9 du Code de procédure pénale et de s'assurer d'un flux d'informations adéquat entre les policiers et les magistrats du Parquet. Cependant, le Ministre de la Justice n'a aucun pouvoir de direction dans ce domaine et il ne lui incombe pas de diriger ou de contrôler l'activité des autorités judiciaires.

Une priorité du Gouvernement consiste à recruter davantage de magistrats, que ce soit au niveau du ministère public ou au niveau de la magistrature assise, et ce, afin de mieux lutter contre la criminalité financière.

❖ M. Patrick Goldschmidt (*DP*) salue la présence renforcée des agents et officiers de la Police grand-ducale et souligne qu'un écho positif a été recueilli parmi les citoyens de la capitale.

Selon l'avis de l'orateur, il est critiquable d'argumenter que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ne pourrait être effectuée convenablement, et ce, en raison de la présence accrue de policiers dans certaines zones de la capitale. L'orateur exprime l'opinion que le débat mené au sein de la réunion de ce jour constitue la preuve qu'il existe un manque d'effectifs au sein de la Police grand-ducale et qu'il convient d'y remédier.

De plus, l'orateur souhaite avoir des informations additionnelles sur les dossiers non traitées par le service de la police judiciaire. Il s'interroge combien de ces affaires non traitées auraient entretemps pu été poursuivies devant une juridiction répressive si ce dispositif spécial n'avait pas été mis en place.

Enfin, l'orateur souligne l'importance d'un dialogue ouvert entre tous les acteurs impliqués dans le maintien de l'ordre public et la nécessité d'une communication efficace. Il préconise la tenue de réunions entre ces acteurs, au cours desquelles les difficultés rencontrées par les uns et les autres sont discutées et estime que des débats menés dans la presse y relatifs n'apportent guère de solutions concrètes qui pourraient être mises en œuvre par les autorités publiques face à cette problématique.

Mme le Procureur général d'Etat explique que parmi les dossiers prémentionnés, dans la grande majorité de ces affaires, aucun acte d'instruction n'a été exécuté jusqu'à présent, de sorte qu'ils n'ont aucunement été traités. Il est impossible de quantifier combien de ces affaires auraient pu être portées devant une juridiction répressive, étant donné que le degré de complexité dans chaque affaire doit être évalué individuellement. En fonction de la complexité de l'affaire et de la nature de l'infraction, les mesures d'enquête à ordonner divergent et impactent également le temps nécessité par les enquêteurs de la police judiciaire pour exécuter les mesures d'enquête ordonnées. Il est évident que les enquêteurs qui sont intégrés dans le dispositif spécial et effectuent dans le cadre de ce dispositif spécial des patrouilles en civil ne peuvent pas simultanément travailler sur des dossiers en cours.

L'oratrice signale que sans intervention de sa part, un plus grand nombre de policiers du service de police judiciaire serait toujours affecté à ce dispositif, ce qui engendrerait des conséquences négatives sur le travail quotidien des autorités judiciaires.

❖ M. Maurice Bauer (*CSV*) est d'avis que les efforts menés par le Gouvernement précédent, en matière de lutte contre la criminalité dans la capitale, sont à qualifier d'insuffisants.

L'orateur salue la présence renforcée de policiers sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Il indique que les services communaux de la Ville de Luxembourg lui ont rapporté que cette présence policière a un impact positif sur la sécurité et la salubrité publique dans plusieurs zones problématiques de la capitale.

L'orateur est d'avis qu'on ne saurait opposer la gravité de certaines infractions en matière économiques ou financières à d'autres infractions qui sont commises à l'encontre de personnes.

Par ailleurs, il renvoie aux discussions qui ont eu lieu au cours de la réunion jointe du 1er février 2024 et au cours de laquelle les mesures particulières d'enquête, telles que la sonorisation et la captation d'images d'un lieu privé, ont été abordées et qu'il ressort du cadre légal actuel que ces mesures ne peuvent uniquement être ordonnées dans la prévention d'actes de terrorisme. Il juge utile de se focaliser sur la question de savoir quels moyens d'enquête additionnels pourraient être conférés aux autorités judiciaires dans le cadre de la lutte contre des infractions de droit commun et qui sont considérées comme des infractions graves.

Mme le Procureur général d'Etat précise qu'au cours de l'année 2015, il a été proposé au Gouvernement de créer un cadre légal permettant d'ordonner des mesures particulières d'enquête dans la lutte contre des infractions ayant une gravité particulière. Selon les informations détenues par l'oratrice, des travaux préparatoires sont actuellement en cours au niveau du Ministère de la Justice en vue de l'élaboration d'un projet de loi en la matière.

M. le Procureur d'Etat estime que tous les faits susceptibles de constituer une infraction pénale qui sont rapportés au ministère public méritent d'être qualifiés et traités par les magistrats du Parquet. L'orateur souligne qu'on ne saurait opposer des infractions spécifiques, telles que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, contre des infractions de droit commun, comme la traite des êtres humains. Il s'agit d'infractions distinctes ayant des éléments constitutifs propres et qui présentent des considérations diverses à prendre en compte par les autorités publiques. La traite des êtres humains constitue une infraction grave qui repose sur l'exploitation de la victime qui se trouve fréquemment dans une situation de grande vulnérabilité, alors que la lutte contre le blanchiment d'argent et de financement fait partie des engagements internationaux du Luxembourg et constitue un pilier de la place financière.

L'orateur renvoie par ailleurs à la réunion prémentionnée du 1er février 2024, au cours de laquelle le cadre légal existant en matière d'interdiction de la mendicité sous ses différentes formes a été discuté. Or, à ce moment-là, les autorités judiciaires n'avaient pas encore pris connaissance des moyens humains alloués à ce dispositif spécial. Les précisions y relatives n'ont été fournies aux représentants des autorités judiciaires que lors de la réunion du CODAC qui a eu lieu postérieurement.

De manière générale, il convient de relever que des échanges réguliers entre les responsables de la Police grand-ducale et les autorités judiciaires ont lieu. Ces échanges portent sur la concertation dans le cadre d'enquêtes en cours ou dans le cadre de réunions de travail portant sur la prévention et la lutte contre la délinquance.

Quant à la mise en œuvre des missions incombant aux policiers rattachés à ce dispositif spécial, l'orateur tient à signaler que l'observation[10], ainsi que l'observation systématique de

[10] Art. 48-12. du Code de procédure pénale :
« *(1) L'observation au sens du présent Code est l'observation systématique d'une ou de plusieurs personnes, de leur présence ou de leur comportement, ou de choses, de lieux ou d'événements déterminés.*

(2) Une observation systématique au sens du présent chapitre est une observation de plus de cinq jours consécutifs ou de plus de cinq jours non consécutifs répartis sur une période d'un mois, une observation dans le cadre de laquelle des moyens techniques sont utilisés ou une observation revêtant un caractère international.

(3) Un moyen technique au sens du présent chapitre est une configuration de composants qui détecte des signaux, les transmet, active leur enregistrement et enregistre les signaux, à l'exception de moyens techniques utilisés en vue de l'exécution d'une mesure visée à l'article 67-1 ou d'une mesure visée aux articles 88-1 à 88-4.

personnes suspectées d'avoir commis une infraction, constituent des mesures de police judiciaire, qui doivent être ordonnées préalablement soit par le Procureur d'Etat, soit par un juge d'instruction. A rappeler également que ces mesures d'enquête sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en nullité devant la chambre du conseil par la personne visée par cette mesure d'enquête. Il estime malencontreux que ce point n'a pas été abordé en amont de la mise en place du dispositif spécial avec les autorités judiciaires.

M. Dan Biancalana (*LSAP*) indique que M. le Ministre des Affaires intérieures a énoncé dans la presse qu'il interprète le courrier de Mme le Procureur général d'Etat comme un appel au secours. L'orateur exprime ses doutes quant à la véracité de cette interprétation, au vu des arguments échangés au cours de la réunion de ce jour. L'orateur souhaite savoir de Mme le Procureur général d'Etat si elle partage l'interprétation faite par M. le Ministre des Affaires intérieures au sujet de son courrier.

De plus, l'orateur prend acte du fait que la mise en place d'un tel dispositif spécial constitue une décision d'ordre politique émanant du ministre compétent. Aux yeux de l'orateur, la volonté du ministre compétent de ne pas s'immiscer dans l'organisation interne de la Police grand-ducale ne l'empêcherait tout de même pas de s'informer sur le nombre de policiers affectés à ce dispositif spécial et les conséquences pour les communes d'une réquisition de policiers issus de commissariats de police.

Mme le Procureur général d'Etat préconise que les Députés lisent le courrier qu'elle a adressé à M. le Ministre des Affaires intérieures, et que par la suite, tout un chacun peut se forger sa propre opinion sur le contenu de celui-ci.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, *CSV*) est d'avis que l'argumentation des groupes et sensibilités politiques de l'opposition est incohérente et entachée de contradictions. De plus, l'orateur confirme son interprétation du contenu de ce courrier et maintient sa position à ce sujet.

*

2. Les points 2 à 4 ne concernent uniquement les membres de la Commission de la Justice

Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 11 et 25 janvier 2024 ainsi que des réunions jointes (avec la Commission des Affaires intérieures) du 23 janvier et du 1er février 2024

Les projets de procès-verbaux sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

Le projet de procès-verbal de la réunion jointe du 1er février 2024 recueille également l'accord unanime des membres de la Commission des Affaires intérieures.

*

Un appareil utilisé pour la prise de photographies est considéré comme moyen technique au sens du présent chapitre dans le cas d'une observation faite en dehors d'un lieu privé conformément au paragraphe 2 du présent article et dans le cas visé au paragraphe 3 de l'article 48-13. »

3. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Ce point de l'ordre du jour est reporté à une réunion ultérieure.

*

4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

*

Annexe 1 : Demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique *Piraten*
Annexe 2 : Demande de mise à l'ordre du jour du groupe politique *LSAP*
Annexe 3 : Courrier daté du 11 mars 2024 de M. le Ministre des Affaires intérieures

Procès-verbal approuvé et certifié exact

7987 - Dossier consolidé : 408

PIRATEN
SENSIBILITÉ POLITIQUE
22, RUE DE L'EAU
L-1449 LUXEMBOURG

Här Claude Wiseler
Chamberspresident
19, rue du Marché-aux-Herbes
L-1728 Luxembourg

Lëtzebuerg, den 11te Mäerz 2024

Demande fir eng dringend Kommissiounssitzung

Här President,

Ech bieden Iech, dëse Bréif un d'Kommissiounspresidente vun de Kommissiounen fir bannenzég Ugeleeënheeten a Justiz weiderzeleeden.

Staatsanwaltschaft beklot sech ëffentlech doriwwer, dass dat vun der Regierung ënnerstëtzten Heescheverbuet zevill Ressourcen bei der Justiz an Usproch hëllt an deemno aner wichteg Dossieren bei der Justiz a Police leie bleiwen. Et ass net gewéinlech a bedenklech, dass den drëtte Pouvoir am Land sech un d'Politik wennt.

Aus deem Grond froe mir dréngend eng gemeinsam Kommissiounssitzung un, fir bei den zoustännege Ministeren iwwert dëse Problem ze interpelléieren, op Basis vum Artikel 23 (3) vun eisem Chambersreglement.

Mat héijem Respekt,

GOERGEN Marc
Deputéierten

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Courrier n°306232
Responsable: Service secrétariat général, archives et recherche scientifique
Auteur: Groupe politique LSAP

Envoyé au service Expédition le 11/03/2024 à 08h17

Groupe politique LSAP : Demande de convocation d'une réunion jointe au sujet du déploiement de la police judiciaire pour combattre la mendicité à Luxembourg

Destinataires

Direction et assistante de direction
Commission de la Justice
Commission des Affaires intérieures
MARGUE Elisabeth, Ministre de la Justice
GLODEN Léon, Ministre des Affaires intérieures
MARGUE Elisabeth, Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement
Groupe d'envoi -Transmis à la Conférence des Présidents - (Groupes politiques et services de la CHD inclus)

LSAP

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Entrée le 11.03.2024

Monsieur Claude Wiseler
Président de la Chambre des Députés
Luxembourg

Luxembourg, le 11 mars 2024

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 23.3 et 23.4 du Règlement de la Chambre des Députés, notre groupe politique souhaiterait voir convoquer dans les plus brefs délais une réunion jointe de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures où figure à l'ordre du jour le point suivant :

- La position du gouvernement sur le déploiement de la police judiciaire pour combattre la mendicité à Luxembourg.

Lors de cette réunion, nous souhaiterions que les Ministres nous fournissent des détails sur le déploiement d'agents de la police judiciaire pour appliquer l'interdiction de la mendicité à Luxembourg. En outre, nous souhaiterions que la Procureure générale, Martine Solovieff soit invitée à cette réunion.

Nous vous prions de bien vouloir transmettre la présente demande à Messieurs les Présidents de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures afin que notre demande puisse être satisfaite.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.

Dan Biancalana
Député

Taina Bofferding
Présidente du groupe parlementaire du LSAP

Groupe parlementaire du LSAP
34, rue du Marché-aux-Herbes
L-1728 Luxembourg
Tél: (+352) 22 59 14-1
Fax: (+352) 22 59 14-82
lsap@chd.lu
lsap.lu

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires intérieures

Le Ministre

Madame le Procureur général d'État
Martine Solovieff
Bâtiment PL, Cité judiciaire
L- 2080 Luxembourg

Luxembourg, le 11 mars 2024

Concerne : votre courrier daté du 7 mars 2024 concernant le « dispositif spécial Police dans le cadre de la lutte contre la mendicité organisée »

Madame le Procureur général d'État,

Par la présente, j'accuse bonne réception de votre courrier qui, selon vos termes, se réfère au «dispositif spécial Police dans le cadre de la lutte contre la mendicité organisée ».

Permettez-moi tout d'abord, humblement, d'attirer votre attention sur le fait que la dénomination exacte de ma fonction est « ministre des Affaires intérieures » et non pas « ministre de la Sécurité intérieure ».

En second lieu, permettez-moi d'exprimer mon étonnement quant au fait que le courrier qui fut exclusivement adressé à mon attention, avec copie à Madame la ministre de la Justice, fut commenté dès vendredi dans la presse.

Quant au fond, dans le respect d'un dialogue constructif entre institutions, je prends la respectueuse liberté de prendre position comme suit :

En premier lieu, je me permets d'attirer votre attention sur le fait que le dispositif policier renforcé ne sert pas uniquement à combattre la mendicité agressive et organisée, mais également à lutter contre le trafic de drogues, l'immigration illégale et le proxénétisme ainsi qu'à assurer la salubrité dans les lieux publics.

Ensuite, je constate que vous confirmez, d'une part, que le Grand-Duché est confronté à un problème de criminalité en établissant des statistiques avec des dossiers non encore traités dans différents domaines de la criminalité. D'autre part, vous estimez que le corps de Police manque d'effectifs. Votre constat trouve un allié sans faille en ma personne.

Ainsi, je me permets de rappeler que l'accord de coalition prévoit un recrutement massif pour les besoins de la Police grand-ducale : « *Afin de remédier au manque de personnel et de permettre à la Police de remplir ses missions légales, les efforts importants de recrutement seront poursuivis. Tant la formation de base des policiers que la formation continue seront adaptées. La Police judiciaire sera renforcée, notamment dans la lutte contre la criminalité économique et financière. L'objectif est de renforcer systématiquement la présence policière sur le terrain partout où cela s'avère utile.* »

Madame le Procureur général d'État, soyez rassurée que je m'engage à cent pour cent pour mettre en oeuvre ces engagements de l'accord de coalition.

Quant à votre argumentation tirée de la Constitution, permettez-moi de citer l'intégralité du texte de l'article 104 (2) qui dispose que « *Le ministère public exerce l'action publique et requiert l'application de la loi. Il est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du gouvernement d'arrêter des directives de politique pénale* ».

Quant à votre affirmation émis dans votre courrier susmentionné « *qu'à ce jour on ne peut que s'en étonner les parquets en tant qu'autorité de poursuite n'ont été ni impliqués ni pour le moins informés sinon par la presse qu'un tel dispositif avait été mis en place* », je ne peux guère le partager. Lors de la réunion de la commission parlementaire du 23 janvier 2024 à laquelle vous avez participé, il a été clairement expliqué que des membres du service de police judiciaire (SPJ) participent au dispositif mis en place. D'ailleurs, je ne peux que me réjouir de l'échange constructif avec vous et le Procureur du parquet du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, Monsieur Georges Oswald, lors de cette réunion.

Quant aux 1.291 dossiers mentionnés, vous devriez admettre que ces affaires n'ont pas commencé depuis la mise en place du dispositif renforcé à partir du 29 janvier 2024, mais que ces dossiers furent déjà en cours de traitement bien avant.

Quant à votre constat que «110 enquêteurs du Service de police judiciaire ont accompli ensemble 880 heures de présence policière », si on divise les 880 heures par les 110 enquêteurs, on arrive à la conclusion que chacun de ces enquêteurs a presté, tout au plus, 8 heures, donc une journée de travail, dans le cadre du dispositif renforcé.

Cela dit, je partage votre constat « *qu'il n'est ni justifié ni justifiable d'impliquer, à quelques exceptions près, toutes les sections du SPJ dans le cadre du dispositif renforcé* ». En date du 7 mars, sans préjudice quant à la date exacte, lorsque j'ai appris par le Directeur général de la Police que lors de la réunion du comité d'accompagnement cet excès de zèle fut à l'ordre du jour, j'ai immédiatement demandé au Directeur général d'y remédier.

Le même jour, au courant de l'après-midi, le Directeur général de la Police vous a informée par le biais d'un sms qu'il a donné instruction au Directeur du SPJ de ne confier les patrouilles en civil qu'aux seules sections « stupéfiants » et « criminalité générale ». Le Directeur général a par ailleurs précisé qu'à la fin du mois de mars un bilan sera dressé. Le même message a été adressé

par le Directeur général au Procureur du tribunal d'arrondissement de Luxembourg qui, en réponse, l'a remercié de cette information.

Au vu de ce qui précède, j'ose espérer que vous constateriez que vous avez un allié en ma personne pour combattre la criminalité en employant des mesures et un dispositif appropriés.

Je vous prie d'agréer, Madame le Procureur général d'État, l'expression de ma plus haute considération.

Léon Gloden
Ministre des Affaires intérieures

(Copie de la présente est adressée à Madame la Ministre de la Justice)

11

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

CL/CSC P.V. JUST 11

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 28 mars 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 24 janvier et du 29 février 2024

2. Projet de loi portant sur l'information des représentants légaux des mineurs privés de liberté
   - Rapporteur : Monsieur Laurent Zeimet

   - Examen de l'avis du Conseil d'État
   - Présentation et adoption d'une série d'amendements

3. Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 et modifiant :
   1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
   2° la loi modifiée du 16 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;
   3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
   4° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
   - Rapporteur : Madame Diane Adehm

   - Examen des dépenses du volet « Justice »

   Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027
   - Rapporteur : Madame Diane Adehm

   - Examen des dépenses du volet « Justice »

4. Projet de loi modifiant :
   1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
   2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

   - Changement de rapporteur
   - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
   - Présentation et examen d'une série de propositions d'amendements

5. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler (remplaçant Mme Simone Beissel), M. Dan Biancalana, Mme Taina Bofferding (remplaçant Mme Paulette Lenert), M. Jeff Boonen (remplaçant Mme Stéphanie Weydert), Mme Liz Braz, M. Alex Donnersbach, Mme Carole Hartmann, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Ben Polidori, (remplaçant M. Sven Cement), M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Charel Weiler, M. Laurent Zeimet

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

M. Pit Bouché, Mme Mathilde Crouail, M. Gil Goebbels, M. Yves Kohn, Mme Nathalie Metzdorff, M. Daniel Ruppert, Mme Lisa Schuller, Mme Nathalie Solagna, M. Laurent Thyes, du Ministère de la Justice

Mme Jenny Thines, du groupe parlementaire CSV

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, Mme Paulette Lenert, Mme Stéphanie Weydert

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Diane Adehm, Rapportrice des projets de loi n^{os} 8383 et 8384

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 24 janvier et du 29 février 2024

Les projets de procès-verbaux sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

2. 8326 Projet de loi portant sur l'information des représentants légaux des mineurs privés de liberté

Examen de l'avis du Conseil d'État

Dans son avis du 27 février 2024, le Conseil d'Etat dresse le constat que la directive 2013/48/UE « *[…] a en principe été transposée par la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale. Or, la Commission européenne a considéré, dans*

le cadre d'une procédure d'infraction initiée en 2017 contre le Luxembourg, que celui-ci n'avait pas correctement transposé les articles 5, paragraphes 2 et 4, et 10, paragraphe 3, de la directive 2013/48/UE » et que ce projet de loi vise à réagir aux critiques formulées par la Commission européenne.

Quant au fond, le Conseil d'Etat soulève des observations critiques à l'encontre du dispositif de l'article unique du projet de loi et estime que « *[…] le texte sous avis s'écarte sensiblement de celui de l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/48/UE précitée, qu'il entend pourtant transposer.* ».

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er de l'article unique du projet de loi suscite des remarques critiques de la part du Conseil d'Etat. Il relève qu' *« En effet, le texte de l'article 5, paragraphe 1er, de la directive 2013/48/UE précitée prévoit une information du titulaire de l'autorité parentale dans les meilleurs délais de la privation de liberté et des motifs de celle-ci à moins que cela ne soit contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, auquel cas l'information est transmise à un autre adulte approprié.*

Le paragraphe 3 [de l'article 5 de la directive] prévoit des exceptions à cette obligation qui ne peuvent toutefois être que temporaires, tandis que le paragraphe 4 prévoit l'information à donner à une autorité compétente en matière de protection de l'enfance en cas de dérogation temporaire à l'obligation d'informer le titulaire de l'autorité parentale.

Le Conseil d'État relève que dans la directive à transposer sont employés les termes « titulaire de l'autorité parentale », tandis que dans le texte de l'article unique, sont visés les « représentants légaux ». Le Conseil d'État peut s'accommoder de ce vocabulaire en ce que, en droit luxembourgeois, le représentant légal d'un mineur est nécessairement le titulaire de l'autorité parentale. ».

Au vu de ces observations critiques, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'encontre du texte proposé par les auteurs du projet de loi. De plus, le Conseil d'Etat estime que parmi les exceptions à l'information du représentant légal prévues par l'article 5 de ladite directive, il convient de faire une différence entre celles prévues au paragraphe 1er de cet article, qui introduit le principe que « *la seule exception pérenne à l'obligation d'informer le représentant légal, prévue par le texte, est celle où cette obligation est contraire à l'intérêt de l'enfant* » et les exceptions temporaires, prévues par le paragraphe 2 du même article de la directive, à savoir :
- lorsqu'il existe une nécessité urgente de prévenir une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique d'une personne ; ou
- lorsqu'il existe une nécessité urgente d'éviter une situation susceptible de compromettre sérieusement une procédure pénale.

Aux yeux du Conseil d'Etat, le paragraphe 1er de l'article unique « *[…] ne fait pas cette différence et met toutes les restrictions à l'obligation d'information sur un pied d'égalité* ». Par conséquent, une transposition correcte de la directive n'est pas garantie par le libellé du paragraphe 1er.

En outre, ledit article 5 de la directive 2013/48/UE précitée « *[…] est encore incorrectement transposé en ce que les auteurs ajoutent une possible restriction au droit d'information des représentants légaux que la directive ne prévoit pas, à savoir l'hypothèse dans laquelle l'information n'est pas possible, parce qu'aucun représentant légal ne peut être joint ou que son identité est inconnue. Dès lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif sous examen également pour cette raison.*

Si le Conseil d'État conçoit l'utilité de cette hypothèse en pratique, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une exception supplémentaire qui n'est pas prévue par la directive 2013/48/UE précitée, dont le champ d'application se trouve de ce fait restreint.

Il s'impose dès lors, au vu des oppositions formelles formulées ci-dessus pour transposition incorrecte de la directive 2013/48/UE précitée, de reformuler le texte du paragraphe 1er de l'article unique sous examen en suivant étroitement la structure du texte de l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive 2013/48/UE précitée. ».

Paragraphe 2

Quant au paragraphe 2 de l'article unique, le Conseil d'Etat note que « *[…] contrairement au paragraphe 4 de l'article 5 de la directive 2013/48/UE précitée, il est prévu une information en toute hypothèse à un représentant au choix du mineur ainsi qu'à l'Office national de l'enfance.*

Le Conseil d'État ne peut pas s'accommoder de ce que le choix de la personne qui devra recevoir l'information de la privation de liberté du mineur soit laissé à ce dernier seul. En effet, et notamment lorsque la personne choisie par le mineur risque de compromettre sérieusement une procédure pénale ou s'il s'agit d'éviter une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique d'une personne, le choix du mineur ne peut pas être entièrement libre. Le Conseil d'État note au passage que la directive ne donne pas formellement le choix libre au mineur, mais vise un « adulte approprié ».

Il fait sienne la proposition formulée par la Cour supérieure de justice qui suggère de s'inspirer de la formule employée par l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/800 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants qui sont des suspects ou des personnes poursuivies dans le cadre de procédures pénales qui vise « un autre adulte approprié, désigné par l'enfant et accepté en tant que tel par l'autorité compétente.

Le Conseil d'État note que, contrairement à l'article 5, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/800 précitée, la directive 2013/48/UE, qu'il s'agit de transposer, ne prévoit pas la situation dans laquelle le mineur ne désigne pas de personne à informer et le Conseil d'État suggère dès lors, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, d'ajouter une disposition en ce sens. ».

Par conséquent, le Conseil d'Etat marque son désaccord avec les dispositions proposées à l'endroit du paragraphe 2, comme ce texte proposé risque de mettre la législation luxembourgeoise en porte à faux avec le droit européen.

De plus, le Conseil d'Etat juge utile de « *[…] compléter le dispositif sous examen par une obligation d'information du représentant légal dès la cessation de la cause permettant un retard de l'information.*

Enfin, le Conseil d'État fait siens les développements formulés dans l'avis commun du procureur général d'État, du juge directeur près le Tribunal de la jeunesse et des tutelles à Luxembourg et du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et il suggère de remplacer la mention de l'Office national de l'enfance par celle du Service central d'assistance sociale pour les raisons plus amplement détaillées dans l'avis précité. ».

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Il est proposé d'amender l'article unique du projet de loi n°8326 comme suit :

Projet de loi portant sur l'information des représentants légaux des mineurs privés de liberté en vue de la transposition des articles 5, paragraphes 2 à 4, et 10, paragraphe 3, de la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires

Article unique.

(1) Lorsqu'un mineur est privé de liberté dans le cadre d'une procédure pénale, dans le cadre d'une procédure de protection de la jeunesse ou dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen, ses représentants légaux en sont informés, dans les meilleurs délais, ainsi que des motifs de la privation de liberté, **sauf si selon l'appréciation de l'autorité ayant ordonné la privation de liberté, l'information est contraire à l'intérêt supérieur du mineur, auquel cas l'information est transmise à un autre adulte approprié désigné par le mineur et accepté en tant que tel par l'autorité compétente ~~, sauf dans les cas suivants~~** :
~~1° l'information est contraire à l'intérêt supérieur du mineur;~~
~~2° l'information n'est pas possible, parce qu'aucun représentant légal ne peut être joint ou que son identité est inconnue;~~
~~3° lorsqu'il existe une nécessité urgente de prévenir une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique d'une personne;~~
~~4° lorsqu'il existe une nécessité urgente d'éviter une situation susceptible de compromettre sérieusement une procédure pénale~~.

Lorsque le mineur n'a pas désigné un autre adulte approprié, ou lorsque l'adulte désigné par le mineur n'est pas acceptable pour l'autorité ayant ordonné la privation de liberté, cette dernière, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, désigne une autre personne et lui fournit les informations concernées.

(2) Il peut être dérogé temporairement à l'application du droit prévu au paragraphe 1er si cela est justifié, compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce, sur la base d'un des motifs impérieux suivants :
- lorsqu'il existe une nécessité urgente de prévenir une atteinte grave à la vie, à la liberté ou à l'intégrité physique d'une personne ;
- lorsqu'il existe une nécessité urgente d'éviter une situation susceptible de compromettre sérieusement une procédure pénale.

La dérogation est décidée par l'autorité ayant ordonné la privation de liberté.

Si les éléments à l'origine de l'application de la dérogation cessent d'exister, l'information relative à la privation de liberté du mineur et aux motifs de celle-ci sont transmises aux représentants légaux ou à l'autre adulte approprié tel que prévu au paragraphe 1er.

(**3~~2~~**) En cas de survenance d'un des cas énumérés au paragraphe **2 ~~1~~er**, **alinéa 1er ~~points 1° à 4°~~**, mention en est faite au procès-verbal~~,~~ et l'information est communiquée **au Service central d'assistance sociale ~~à un représentant au choix du mineur ainsi qu'à l'Office national de l'Enfance~~**.

Commentaire de l'amendement unique

La Commission fait siennes les observations soulevées par le Conseil d'Etat. Le texte proposé fait dorénavant une distinction claire entre les exceptions prévues par la directive 2013/48/UE qui sont limitées dans le temps en matière d'information du titulaire de l'autorité parentale d'un mineur privé de liberté et celles qui s'appliquent de manière illimitée dans le temps.

Il est par ailleurs précisé dans le texte que l'appréciation de l'intérêt de l'enfant est effectuée par l'autorité ayant décidé la privation de liberté dans le cadre des procédures visées par le paragraphe 1er, alinéa 1er.

Quant au paragraphe 1er, alinéa 2, il est proposé de reprendre une suggestion émanant de la Cour supérieure de Justice ainsi que du Conseil d'Etat.

Par la reformulation de l'article unique, paragraphe 2 nouveau, la Commission entend également reprendre une suggestion faite par la Cour supérieure de Justice ainsi que par le Conseil d'Etat, en précisant que si les éléments à l'origine de l'application de la dérogation cessent d'exister, l'information relative à la privation de liberté du mineur et aux motifs de celle-ci est transmise non seulement aux représentants légaux de celui-ci, mais également à l'autre adulte approprié tel que prévu au paragraphe 1er.

Enfin, il est proposé de reprendre une observation faite par le Conseil d'Etat et les représentants des autorités judiciaires. Il convient de remplacer à l'endroit de l'article unique, paragraphe 3 nouveau, la communication à faire à l'Office national de l'Enfance par une communication à transmettre au Service central d'assistance sociale, étant donné que cette approche est plus cohérente avec le fonctionnement actuel du droit de la protection de la jeunesse. Par le biais du libellé nouveau, il est proposé de supprimer les termes « à un représentant au choix du mineur » du même libellé, étant donné qu'il convient de transposer strictement le texte de la directive 2013/48/UE, qui ne prévoit pas une telle information.

Echange de vues

❖ M. Laurent Zeimet (Rapporteur, CSV) indique qu'il ressort de la lecture des différents avis émis sur ce projet de loi qu'une multitude d'opinions divergentes existent sur la problématique abordée par ce projet de loi.

L'orateur est d'avis que les amendements proposés visent à garantir un juste équilibre entre, d'une part, les préoccupations exprimées par les différents avis consultatifs, et, d'autre part, la nécessité de conformer le cadre législatif aux exigences de la directive 2013/48/UE.

Enfin, l'orateur souhaite avoir des informations additionnelles sur l'avancement des travaux parlementaires portant sur le projet de loi n°7991[1]. Le projet de loi sous rubrique ne constitue qu'une solution intermédiaire et n'aura qu'une existence éphémère, le temps de mettre en place un système plus élaboré tel que prévu par le projet de loi n°7991.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) confirme que le projet de loi sous rubrique ne sert uniquement à conformer le cadre légal actuel aux exigences de la Commission européenne, en attendant l'adoption des projets de loi nos7991, 7992 et 7993. Ces trois projets de loi constituent un ensemble et il convient de veiller à une mise en application simultanée de ces projets. Quant au projet de loi n°7991, ce dernier a fait l'objet d'un avis du Conseil

[1] Projet de loi portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs et portant modification : 1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
2° de la loi modifiée du 107 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne ;
3° de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire.

d'Etat, qui a soulevé de nombreuses observations critiques auxquelles il convient de répondre par voie d'amendements. Ces amendements seront présentés prochainement aux membres de la Commission de la Justice.

❖ Mme Carole Hartmann (DP) souhaite obtenir davantage d'informations sur l'alignement du projet de loi n°7991 prémentionné avec les dispositions de la directive 2013/48/UE.

Le représentant du Ministère de la Justice confirme que ledit projet de loi devra être conforme aux dispositions de la directive 2013/48/UE. A noter que le régime actuel constitue un régime hybride, qui contient à la fois des dispositions relatives au droit pénal et des dispositions de protection de la jeunesse. Le projet de loi n°7991 introduit un changement de paradigme, vu qu'il vise à mettre en place un droit pénal des mineurs, qui constitue une matière du droit jusqu'à présent inconnue en droit luxembourgeois. Par le biais de cette réforme, le rôle du Service central d'assistance sociale (SCAS) et celui de l'Office national de l'enfance (ONE) seront redéfinis et clarifiés.

*

3. 8383 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 et modifiant :
1° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
2° la loi modifiée du 16 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;
3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
4° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement

8384 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027

Examen des dépenses du volet « Justice »

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) présente les grandes lignes budgétaires portant sur le volet de la Justice. Pour les mois de mai à décembre, les dépenses s'élèveront à un total de 318 millions d'euros, ce qui constitue une augmentation des frais d'environ 20 pour cent par rapport à l'exercice précédent. Le budget de la Justice représente 1,2 pour cent des dépenses de l'Etat. A noter que cette augmentation du budget s'explique notamment par l'accroissement du budget de l'administration pénitentiaire, la hausse des frais de personnel au sein du Ministère et au sein des cours et tribunaux. A noter que la récente réforme de l'assistance judiciaire fait également accroître les frais de justice de l'Etat.

Parmi les postes clés, on peut citer les frais liés à la digitalisation et la modernisation de l'application JU-CHA qui sera interconnectée avec un système informatique de la Police grand-ducale. De plus, elle se conformera aux exigences nouvelles issues du droit européen, ce qui engendra des coûts de 27 millions d'euros au fil des prochaines années.

Un autre projet phare en matière de digitalisation constitue la mise en place d'une plateforme sécurisée pour la transmission de documents judiciaires en matière de droit civil et de droit commercial.

La Justice emploie un total de 1960 agents, ce qui engendre un coût de rémunération de 226 millions d'euros par an. A noter qu'au fil des prochaines années, il est estimé que ces coûts n'augmenteront que marginalement.

La réforme du régime de la protection de la jeunesse et la mise en place d'un droit pénal des mineurs constituent des priorités pour le Ministère de la Justice. Cette réforme nécessite une augmentation des effectifs au sein du département du droit pénal du Ministère. De plus, au niveau des juridictions répressives, des magistrats et greffiers additionnels devront être recrutés afin de tenir compte de cette réforme.

Quant à la récente loi ayant réformé l'accès à l'assistance judiciaire et ayant mis en place un système d'assistance judiciaire partiel, il convient de relever qu'il est à l'heure actuelle difficile de chiffrer les coûts réels de cette réforme. Au niveau budgétaire, il est envisagé de prévoir une augmentation des frais de justice au fil des prochaines années. Des charges nouvelles incombent aux barreaux dans le cadre de la mise en œuvre de cette réforme et il convient de noter que le Ministère est en cours de négociation d'une convention avec l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg en la matière. Les frais de cette convention sont estimés à hauteur de 1,5 millions d'euros.

En ce qui concerne le recrutement de magistrats, il convient de mentionner que le Ministère est en cours d'élaborer une réforme de la loi portant sur les attachés de justice. Une consultation auprès des autorités judiciaires est en cours. Il est proposé d'étendre le réservoir de candidats potentiels, en pouvant procéder au recrutement non seulement d'avocats inscrits au barreau, mais en créant la faculté de recruter également des juristes qui exercent une activité professionnelle autre que celle d'avocat.

Dans le cadre d'un système de passerelles à mettre en place pour les personnes souhaitant briguer un poste de magistrat, il convient de noter que des travaux préparatoires y relatifs sont en cours. Il s'agit d'un projet complexe qui nécessite une collaboration étroite avec le Ministère de la Fonction publique.

Quant à la modernisation du code civil, il convient de rappeler que des travaux scientifiques en collaboration avec l'Université du Luxembourg ont été initiés au fil des dernières années. Cette collaboration sera continuée et vise prioritairement à réformer le droit de la prescription. Une fois que ces travaux préparatoires seront finalisés, un projet de loi sera élaboré et sera bien évidemment discuté au sein de la Commission de la Justice. Dans une deuxième phase, il est prévu de procéder à une réforme du droit des obligations.

Un poste budgétaire nouveau est directement lié à la mise en place d'un Office des signalements. Le Bureau de la gestion des avoirs dispose dorénavant aussi d'un poste budgétaire propre. Le Conseil national de la justice dispose également d'un crédit budgétaire depuis sa mise en place en 2023.

Echange de vues

- Mme Sam Tanson (déi gréng) souhaite avoir des informations supplémentaires sur le recrutement additionnel d'attachés de justice.

  En matière du droit civil, l'oratrice souhaite savoir quand est-ce que le Gouvernement entend déposer le projet de loi portant sur la réforme du droit de la prescription.

De plus, l'oratrice signale que lors des explications fournies par Mme la Ministre de la Justice, rien n'a été évoqué sur la réforme du régime des majeurs sous tutelle.

En matière du droit pénal, l'oratrice souhaite savoir quand est-ce que le Gouvernement entend saisir les membres de la Commission de la Justice des propositions d'amendements portant sur le projet de loi n°7991 prémentionné.

En outre, l'oratrice souhaite avoir des informations sur l'extension de la structure de l'Unité de sécurité de l'Etat (ci-après « *UNISEC* ») et la construction d'un centre pénitentiaire pour mineurs ainsi que la rénovation du Centre pénitentiaire de Luxembourg (ci-après « *CPL* »).

Enfin, l'oratrice renvoie aux déclarations du Gouvernement faites lors du dépôt du projet de budget à la Chambre des Députés, portant sur la volonté de vouloir briser la dynamique des dépenses, surtout en faisant des efforts sur les dépenses courantes de l'Etat. Or, à la lecture des différents postes budgétaires portant sur la Justice, il ressort qu'une augmentation significative des dépenses est à constater. L'oratrice se demande dès lors à quel niveau des économies au niveau des dépenses seront réalisées.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) esquisse les grandes lignes de la réforme du futur projet de loi portant sur le recrutement des attachés de justice. L'oratrice plaide en faveur d'une ouverture plus large du réservoir de candidats potentiels, en permettant non seulement aux avocats inscrits au barreau depuis au moins d'un an de postuler pour un poste de magistrat, mais en permettant également aux juristes du secteur privé de postuler pour un tel poste au sein de la magistrature. Par le biais de cette réforme, l'oratrice estime qu'une plus grande quantité de candidats pourront postuler pour briguer un tel poste et cela permettra d'occuper des postes vacants.

En matière du droit civil, l'oratrice se montre confiante qu'un projet de loi portant réforme du droit de la prescription pourra être présenté aux Députés à la fin de l'année 2024.
A noter que les travaux portant sur une réforme du régime de la tutelle sont également poursuivis.

Quant à la construction d'un centre pénitentiaire pour mineurs, il y a lieu de relever que des études de faisabilité sont actuellement réalisées par l'administration des bâtiments publics. Il est probable que le projet de loi portant sur le financement de la construction de ce nouveau centre pénitentiaire sera présenté à la Chambre des Députés au cours de l'année 2025.

Quant à la rénovation du CPL, il convient de signaler que le projet qui est proposé par des entreprises de construction est jugé trop coûteux. Ainsi, il convient de trouver des solutions avec les prestataires afin de réduire significativement les coûts liés à ce projet, avant qu'une réalisation de ce projet puisse avoir lieu.

Quant aux amendements portant sur le projet de loi n°7991 prémentionné, il y a lieu de rappeler que ce projet de loi est étroitement lié au projet de loi n°7994[2] qui relève du ressort

[2] Projet de loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes adultes et aux familles portant modification :
1. du Code du travail ;
2. du Code de la sécurité sociale ;
3. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
4. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;
5. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;
6. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ;
7. de la loi du 1er août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ;
et portant abrogation

du Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Le projet de loi n°7994 fera également l'objet d'amendements. Ainsi, il convient de se concerter avec ce Ministère, en vue de présenter les amendements portant sur ces deux projets de loi.

Quant aux mesures d'économies au niveau des dépenses courantes, il y a lieu de signaler que les frais de rémunération du personnel représentent la grande majorité des dépenses du Ministère de la Justice. A noter qu'au fil des prochaines années, il est prévu de recruter moins d'agents. Certains projets ont été mis en suspens, comme celui portant sur l'histoire de la Justice au Luxembourg.

❖ M. Alex Donnersbach (CSV) salue la volonté de Mme la Ministre de réformer la loi portant sur le recrutement des attachés de justice. L'orateur signale qu'en matière du contentieux administratif, le tribunal administratif est submergé d'affaires ce qui a pour conséquence que les justiciables font face à un long délai d'attente d'environ 3 ans jusqu'à ce qu'un jugement ne soit prononcé. Or, ceci constitue une source de frustration pour les justiciables. L'orateur souhaite dès lors savoir quelles mesures sont envisagées par Mme la Ministre pour remédier à cette problématique.

L'orateur esquisse la piste de créer un tribunal spécialisé dans le droit des étrangers afin de fluidifier les procédures devant les juridictions administratives.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) explique que deux moyens d'action sont à mettre en œuvre pour remédier à cette problématique. D'une part, il convient d'amender le projet de loi n°8299[3], qui a été récemment avisé par le Conseil d'Etat et le Conseil national de la justice. D'autre part, il convient d'adapter le droit procédural afin de garantir une évacuation plus rapide des affaires portées devant les juridictions de l'ordre administratif.

❖ M. Dan Biancalana (LSAP) rappelle qu'en 2022, la Chambre des Députés a adopté une loi ayant créé la fonction de référendaire de justice auprès des juridictions. L'orateur souhaite savoir combien de référendaires de justice ont pu être recrutés entretemps.

Quant au frais de publication du Ministère de la Justice, l'orateur souhaite avoir des informations additionnelles sur ce point, étant donné que ces frais augmentent de 30 000 euros.

En outre, l'orateur constate que le poste budgétaire accordé aux facilitateurs de budget a diminué.

Le représentant du Ministère de la Justice indique que le nombre exact de référendaires de justice qui ont pu être recrutés depuis la mise en application de la loi ayant créé cette fonction devra être vérifié auprès des autorités judiciaires.

Quant aux frais de publication qui sont en augmentation, il convient de relever que ceux-ci permettent de publier des brochures et du matériel pédagogique en lien avec les projets de loi en cours.

❖ M. Laurent Mosar (CSV) souhaite avoir des informations additionnelles sur le recrutement d'experts au niveau du parquet économique.

---

1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;
2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille

[3] Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire

L'orateur renvoie à la faculté de la mise en place d'un système de passerelle pour des juristes expérimentés du secteur privé qui souhaitent postuler pour un poste de magistrat.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) confirme que le renforcement du parquet économique est prévu. Ce point sera examiné dans le cadre du plan de recrutement pluriannuel. De plus, par une modification des conditions de recrutement et un élargissement du réservoir des candidats potentiels, il est probable que des juristes spécialisés dans la lutte contre le blanchiment des capitaux puissent s'intéresser à postuler pour un poste dans la magistrature.

*

4. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Changement de rapporteur

La Commission de la Justice désigne M. Laurent Mosar (Président, CSV) comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État

Dans son avis complémentaire du 6 février 2024, le Conseil d'Etat constate de prime abord que de nombreux amendements visent à répondre aux interrogations et critiques soulevées par la Haute Corporation. Or, en ce qui concerne l'article 33 du projet de loi, portant sur l'obligation imposée aux autorités nationales et aux professionnels de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs, le Conseil d'Etat estime que les amendements restent muets quant aux interrogations y relatives, de sorte qu'il maintient son opposition formelle sur ce point.

Quant aux articles 3, 5 et 15 ayant suscité des interrogations critiques de la part du Conseil d'Etat sur les raisons ayant animé les auteurs des amendements à imposer l'indication du sexe de la personne à enregistrer au Registre de commerce et des sociétés, il convient de noter qu'au vu des explications fournies et de la modification du texte, il se montre en mesure de lever son opposition formelle.

Quant à l'attribution d'un numéro d'identification national luxembourgeois à une personne qui ne réside pas au Luxembourg et qui est prévue à l'article 11*ter* de la loi précitée du 19 décembre 2002, le Conseil d'Etat adopte une approche sceptique. Il fait observer que le mécanisme proposé : « *[…] n'est pas sans poser des problèmes pratiques au regard du caractère international de nombre d'entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés et du fait que certaines personnes se voyant ainsi attribuer un numéro d'identification national luxembourgeois fournissent au registre de commerce et des sociétés une adresse professionnelle. Or, l'envoi du numéro d'identification national luxembourgeois à cette adresse professionnelle, surtout si elle est située à l'étranger, n'est pas une garantie que les concernés puissent être touchés* ». Au vu ces observations critiques, le Conseil d'Etat « *[…] doit maintenir cette opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 7 février 2023. À la suite de*

l'entrevue avec la commission parlementaire du 24 janvier 2024, le Conseil d'État propose, afin de lever cette opposition formelle, que le numéro d'identification national soit envoyé par le Centre des technologies et de l'information de l'État directement à la personne ou à l'entité inscrite au registre de commerce et des sociétés à son siège social. Il appartiendra ensuite à cette personne ou entité, sous sa responsabilité, de communiquer cette information à la personne concernée. ».

Quant à la nouvelle teneur de l'article 15-1 de la loi précitée du 19 décembre 2002, le Conseil d'Etat critique le libellé proposé. Il estime que cette disposition est contraire au règlement (UE) n°2016/679 portant sur le droit de la protection des données. Il fait observer qu'un « *[…] accès illimité à toute donnée à caractère personnel traitée par toute « administration et service public » est disproportionné et ne cadre ni avec la légitimité ni avec la finalité d'un tel traitement par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. Il y a lieu de prévoir de manière limitative les traitements de données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire peut avoir accès et, au sein même de ces banques de données, les données à caractère personnel concernées, le tout devant être apprécié au regard des principes de légitimité et de proportionnalité des traitements de données à caractère personnel.* ». Si le nouvel paragraphe 2 de l'article 15-1 entend limiter l'accès aux données des personnes inscrites, le Conseil d'Etat soulève néanmoins qu'il s'agit d'une matière réservée à la loi et qui fait l'objet d'une jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Il maintien son opposition formelle et conclut que « *Étant donné que la disposition sous examen ne satisfait pas à cette exigence, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement en raison de sa contrariété à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Le Conseil d'État demande aux auteurs de s'inspirer de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.* ».

Quant à l'article 19-6 de la loi précitée du 19 décembre 2002 visant à introduire des sanctions administratives en cas de non-respect de certaines dispositions légales en matière de publication d'informations, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever ses oppositions formelles.

Quant au volet du projet de loi amendé visant à réformer l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs afin de tenir compte de l'arrêt du 22 novembre 2022 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-37/20 (WM) et C-601/20 (Sovim), et plus particulièrement la question de savoir comment des journalistes étrangers puissent accéder à ce registre, il y a lieu de signaler que le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique le texte proposé sur les modalités de cet accès. Il rappelle de prime abord que la jurisprudence a confirmé le principe que « *[…] des journalistes professionnels exerçant à l'étranger ainsi que des organisations présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme établies à l'étranger pourront avoir accès au registre des bénéficiaires effectifs.* ».

Il met en garde le législateur face au fait d'ancrer une disposition discriminatoire dans la législation et il critique que « *Le fait de prévoir une liste d'informations accessibles et un régime d'accès différent pour les journalistes et organisations établis dans un État membre de l'Union européenne constitue une discrimination manifeste contraire à l'article 21, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dès lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen* ». Cette opposition formelle est par la suite réitérée aux articles 12, 15*bis* et 16-2 nouveaux qui sont insérés dans la loi précitée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

Quant au nombre d'entités qui peuvent faire l'objet d'une telle consultation dans le Registre des bénéficiaires effectifs, les auteurs des amendements ont proposé de ne pas mettre en place un mécanisme permettant une consultation illimitée d'entités immatriculées, et ce, afin de lutter contre des abus éventuels. Or, ce texte suscite des critiques de la part du Conseil d'Etat, qui estime que la formulation proposée est source d'insécurité juridique.

Présentation et examen d'une série de propositions d'amendements

Ce point est reporté à une prochaine réunion.

*

5. Divers

Aucun point divers n’est soulevé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

12

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

CL/CSC P.V. JUST 12

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 18 avril 2024

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 14 mars 2024

2. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
- Rapporteur : Monsieur Laurent Mosar

- Continuation des travaux
- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

3. Avant-projet de loi portant modification du Code de procédure pénale

- Présentation de l'avant-projet de loi et examen des articles
- Échange de vues

4. 8325 Projet de loi portant mise en œuvre du règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi et examen des articles
- Examen de l'avis du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

5. 8368 Projet de loi modifiant :
1° le Code pénal ;
2° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
aux fins de transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi et examen des articles

6. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Alex Donnersbach, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, Mme Nathalie Morgenthaler (remplaçant M. Charel Weiler), Mme Sam Tanson, Mme Stéphanie Weydert, M. Laurent Zeimet

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

Mme Mathilde Crouail, M. Daniel Ruppert, Mme Michèle Schummer, M. Laurent Thyes, Mme Michèle Wantz, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, Mme Paulette Lenert, M. Gérard Schockmel, M. Charel Weiler

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 14 mars 2024

Le projet de procès-verbal sous rubrique recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

2. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

Article 34 (ancien article 33) du projet de loi portant sur l'article 8 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Il convient à titre préliminaire de répondre aux interrogations soulevées par le Conseil d'État quant à l'obligation maintenant faite aux autorités nationales et aux professionnels de devoir consulter le Registre des bénéficiaires effectifs (RBE). À la question de savoir quelles données

des entités inscrites au RBE doivent être consultées, la Commission peut ici confirmer que le texte de référence en la matière est la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui définit les obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Il ne s'agit pas de couvrir ici « toute entité » dont le professionnel a connaissance, mais de viser sa clientèle telle que définie par la loi précitée du 12 novembre 2004.

Il semble indispensable de clarifier cette obligation, étant donné qu'il n'est pas suffisant de consulter le RBE uniquement lors de l'entrée en relation avec un client, mais d'effectuer ce contrôle tout au long de la relation d'affaires, faisant ainsi partie de l'obligation de vigilance envers sa clientèle de manière générale.

Le contrôle *ex post* a pour avantage que chaque professionnel effectue son contrôle de manière autonome et peut faire le comparatif avec les données inscrites dans le RBE. Le contrôle effectué directement par les acteurs en relation avec le client aboutit à une qualité d'information bien meilleure qu'un contrôle sur pièce effectué par le teneur de registre.

Cette approche est d'ailleurs confirmée par le nouveau règlement européen[1] relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme dans son considérant 54 :
« La consultation des registres des bénéficiaires effectifs permet aux entités assujetties de vérifier leur concordance avec les informations obtenues dans le cadre du processus de vérification et ne devrait pas constituer la principale source de vérification de l'entité assujettie. Lorsque les entités assujetties constatent des divergences entre les informations figurant dans les registres des bénéficiaires effectifs et les informations qu'elles obtiennent auprès du client ou d'autres sources fiables lors de l'exercice de la vigilance à l'égard de la clientèle, elles devraient signaler ces divergences aux entités chargées du registre des bénéficiaires effectifs concerné afin que des mesures puissent être prises pour remédier aux incohérences. Ce processus contribue à la qualité et à la fiabilité des informations figurant dans les registres des bénéficiaires effectifs, dans le cadre d'une approche multidimensionnelle visant à faire en sorte que les informations contenues dans les registres des bénéficiaires effectifs soient exactes, adéquates et à jour. »

Cette approche multidimensionnelle fait aussi partie des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) en la matière[2].

À la question de savoir à quel intervalle la consultation doit avoir lieu (mensuellement, semestriellement ou trimestriellement), il convient de renvoyer à la loi précitée du 12 novembre 2004 qui précise que ces procédures d'identification sont à effectuer en fonction de l'appréciation des risques liés aux types de clients, aux pays ou zones géographiques et aux produits, services, transactions ou canaux de distribution particuliers. L'article 3 (5) de la loi précitée du 12 novembre 2004 dispose ainsi que « *les professionnels sont tenus d'appliquer les procédures de vigilance à l'égard de la clientèle non seulement à tous leurs nouveaux clients, mais aussi, aux moments opportuns, à la clientèle existante en fonction de leur appréciation des risques* ».

[1] Pas encore publié, ce règlement fait partie du nouveau « paquet AML » qui sera voté par le Parlement européen en avril 2024. https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en?prefLang=fr&etrans=fr#regulation
[2] https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf.coredownload.pdf P.21: *Countries may consider extending these responsibilities further beyond simply identifying errors in and improving the quality of basic and beneficial ownership information and be used to help inform the national understanding of current and emerging risks.*

Les sanctions auxquelles l'autorité nationale ou le professionnel s'exposent s'ils méconnaissent cette obligation sont prévues par la loi précitée du 12 novembre 2004. Les moyens de contrôle sont également ceux mis en œuvre par ladite loi.

Le Conseil d'État renvoie aussi au nouvel article 15-1, paragraphe 3, de la loi précitée du 13 janvier 2019 à propos des agents de l'État, des communes et des établissements publics pour lesquels seule une obligation d'informer le gestionnaire et non une obligation de consulter le RBE est prévue.

Il est en effet exact que ces entités publiques n'ont pas d'obligation de consultation car elles ne sont tout simplement pas soumises à la loi précitée du 12 novembre 2004, mais disposant toutefois d'un accès, il est plus efficace de leur imposer également l'obligation de remonter toute divergence qu'elles pourraient identifier afin de renforcer la qualité des données inscrites au RBE.

Amendement n°1

À l'article 17 du projet de loi portant sur l'article 12*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises est inséré un nouveau point 3° avec la teneur suivante :

« **3° Un nouvel alinéa est inséré à la suite du deuxième alinéa ayant la teneur suivante : « Le numéro d'identification national alloué conformément à l'alinéa précédent est communiqué par le Centre des technologies et de l'information de l'État directement à la personne physique concernée. »** »

Commentaire :

Le Conseil d'État a formulé une opposition formelle en rapport avec la procédure d'attribution d'un numéro d'identification national mentionnée à l'article 11*ter* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, introduit par l'article 15 du projet de loi.

Après demande de reconfirmation auprès du Centre des Technologies de l'Information de l'État (CTIE) de la procédure de notification d'un nouveau numéro suite à une demande d'attribution d'un nouveau numéro émanant d'une administration, il apparait que la procédure actuelle d'attribution est la suivante : dans le registre national des personnes physiques (RNPP) l'adresse saisie dans le RNPP et transmise par l'administration au CTIE doit correspondre à l'adresse de résidence de la personne et non pas à l'adresse de l'entreprise. L'adresse de résidence de la personne concernée doit être justifiée par une pièce justificative valable qui est à vérifier par l'administration par laquelle transite la demande.

Le CTIE a confirmé que le RNPP envoie ensuite une lettre de notification des changements des données inscrites (et donc aussi de l'immatriculation) à la personne concernée, qu'elle soit résidente au Luxembourg ou non. Les lettres de notification aux personnes concernées sont générées automatiquement une fois par semaine.

Il ressort de ce qui précède que, dans le contexte d'une demande qui transite par le *Luxembourg Business Registers* (LBR), le CTIE ne peut donc pas envoyer le numéro d'identification à l'entreprise car c'est une information non inscrite dans le RNPP.

On pourrait croire que le Conseil d'État a supposé que l'adresse inscrite dans le Registre de commerce et des sociétés (RCS) soit identique à celle inscrite dans le RNPP ce qui n'est pas

forcément le cas. Ces deux adresses correspondent uniquement lorsque le RCS inscrit également l'adresse de résidence de la personne concernée.

Si la personne choisit de vouloir inscrire au RCS son adresse professionnelle (l'adresse de l'entreprise par exemple), il faut qu'elle communique au LBR son adresse de résidence aux fins d'obtenir un numéro d'identification au RNPP.

Pour clarifier la procédure, il est proposé d'insérer un point 3° à l'article 12*bis* de la loi modifiée précitée du 19 décembre 2002 qui précise la notification à faire par le CTIE, cette notification étant à faire à la personne concernée à son adresse de résidence.

Amendement n°2

L'article 23 du projet de loi, portant sur l'article 15-1 de la loi précitée du 19 décembre 2002, est amendé comme suit :

« **Art. 23.** A la suite de l'article 15, de la même loi, est ajouté un nouvel article 15-1 ayant la teneur suivante :

« Art. 15-1. (1) La banque de données du registre de commerce et des sociétés est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée par la loi au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre de commerce et des sociétés et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les ~~**fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions**~~ **traitements de données à caractère personnel suivants :**

1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

2° le répertoire général créé par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ;

3° le fichier des autorisations d'établissement exploité pour le compte du ministre ayant l'Economie dans ses attributions ;

4° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie ;

5° la centrale des bilans dont le Service central de la statistique et des études économiques est le gestionnaire conformément à l'article 76 ;

6° le fichier reprenant le code nace attribué par le Service central de la statistique et des études économiques ;

7° le fichier relatif aux affiliations des salariés géré par le Centre commun de la sécurité sociale sur base de l'article 413 du Code de la Sécurité sociale, uniquement en ce qui concerne le nombre de salariés par entité immatriculée au Registre de commerce et des sociétés.

~~**Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre III de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste**~~

~~des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.~~

(3) Les agents de l'Etat, des communes ou des établissements publics qui consultent le registre de commerce et des sociétés dans l'exercice de leurs missions sont tenus d'informer le gestionnaire dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le registre de commerce et des sociétés, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation. » »

Commentaire :

Comme suggéré par le Conseil d'État dans le cadre de son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 23, le texte proposé reprend directement dans la loi les traitements de données auxquels le gestionnaire du RCS peut avoir accès. L'alinéa 2 du paragraphe 2 renvoyant à un règlement grand-ducal peut partant être supprimé, étant relevé que la première phrase de l'alinéa 2 est redondante avec la première phrase de l'alinéa 1er du paragraphe 2.

Amendement n°3

L'article 26 du projet de loi, portant sur l'article 21, paragraphe 5 de la loi précitée du 19 décembre 2002, est amendé comme suit :

« **Art. 26.** L'article 21, paragraphe 5, de la même loi prend la teneur suivante :

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés~~,~~ autre qu'une décision de refus visée au paragraphe 3 peut être déférée dans le délai **~~d'un~~ de trois** mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. » »

Commentaire :

Suite à la remarque formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire par rapport à l'amendement 16, le délai du recours a été aligné sur le recours de droit commun de trois mois.

Amendement n°4

Il est inséré un nouvel article 33 à la suite de l'article 32 du projet de loi portant insertion d'un nouveau paragraphe 5 à l'article 7 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs (la loi RBE) dont la teneur est la suivante :

« **Art. 33. A l'article 7 de la même loi, un paragraphe 5 est inséré ayant la teneur suivante :**

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs, autre qu'une décision visée aux articles 7, paragraphes 1er et 2 et 15, paragraphe 2 peut être déférée dans le délai de trois mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. » »

Les articles subséquents sont renumérotés.

Commentaire :

Suite à l'observation formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire par rapport à l'amendement 20, un paragraphe similaire à celui introduit dans le cadre de la loi modifiée précitée du 19 décembre 2002 est introduit, étant précisé qu'il a été estimé qu'il est plus pertinent d'introduire ce paragraphe à l'article 7 de la loi RBE qui porte de façon générale sur les recours contre les décisions prises. Dans la foulée, une disposition particulière portant sur le recours contre une décision sur une amende administrative telle qu'elle est prévue à l'article 9, paragraphe 4, dernier alinéa de la loi RBE n'est plus nécessaire et peut être supprimée comme étant alors superfétatoire.

Amendement n°5

A l'article 35 (ancien article 34) du projet de loi, le troisième alinéa de l'article 9, paragraphe 4, de la loi RBE est supprimé.

Commentaire :

Il est renvoyé au commentaire sous l'amendement n°4.

Amendement n°6

L'article 36 du projet de loi (ancien article 35) visant l'article 11 de la loi RBE est amendé comme suit :

« **Art. 3635.** L'article 11 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 11. (1) L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert:
1° aux autorités nationales dans l'exercice de leurs missions ;
2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; et
5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4 du paragraphe 1 comprennent notamment :
1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias **ainsi que les journalistes professionnels établis dans un ou plusieurs Etats Membres de l'Union européenne ;**
2° les organisations **nationales de la société civile**, **constituées sous forme d'** associations **sans but lucratif ou de** fondations **établies sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet présentant un lien avec est** la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec

celles-ci **et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme** ; ~~et~~
4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1 points 1°, 2° ou 5° ~~du présent article~~. » »

Commentaire :

Suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État, l'accès des journalistes et des associations établis dans l'Union européenne a été mis sur le même plan que l'accès des journalistes établis au Luxembourg.

Il est proposé de profiter de l'occasion pour ajouter au point 3° du paragraphe 2 une précision quant aux personnes qui envisagent de conclure une transaction avec une entité immatriculée en y insérant la précision prévue dans la toute prochaine 6e directive AML qui énonce à l'égard de celles-ci que la demande de consultation doit être guidée par le fait que ces personnes veulent éviter tout lien entre les transactions qu'elles entendent conclure et le blanchiment et le financement du terrorisme.

Il est à noter que compte tenu du changement proposé ici, il n'est plus nécessaire de procéder aux modifications suggérées par le Conseil d'État par rapport aux amendements 22 et 24.

Amendement n°7

L'article 39 (ancien article 38) du projet de loi, portant sur l'article 15*bis* de la loi RBE, est amendé comme suit :

« **Art. 39~~38~~.** A la suite de l'article 15 de la même loi, est inséré un nouvel article 15*bis*, libellé comme suit :

« Art. 15*bis*. (1) La demande d'accès d'une personne visée à l'article 11 paragraphe 1er, point 4° autre qu'une personne visée au paragraphe 2 points 1°, 2° ou 4° ne peut concerner **~~qu'un nombre limité de personne morales ou~~ que les** entités **immatriculées en lien direct avec ses recherches ou investigations et ne peut pas viser l'ensemble des entités immatriculées ~~par demande~~. Elle ~~et~~** ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ou la dénomination.

(2) La demande précise, sous peine de nullité :

1° si le requérant est une personne physique : les noms, prénoms, nationalités, date de naissance, lieu de naissance et domicile ou résidence de la personne demanderesse ; si le requérant est une personne morale : la dénomination, l'adresse précise du siège et la personne ou l'organe qualifié pour la représenter en justice ;

2° pour chaque ~~personne morale ou~~ entité immatriculée visée par la demande :

a) le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ; ou

b) la dénomination.

3° le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé.

À l'appui de la demande il est joint tout document de nature à justifier de l'existence d'un intérêt légitime.

(3) Le gestionnaire décide du bien-fondé de la demande en appréciant l'existence d'un intérêt légitime ~~dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme~~ de la demande d'accès et notifie sa décision à la personne physique ou morale requérante.

Aux fins de l'appréciation de l'existence d'un intérêt légitime, le gestionnaire s'appuie sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Le gestionnaire tient compte de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision.

(4) En cas de décision favorable du gestionnaire, ~~le gestionnaire~~ celui-ci transmet à la personne physique ou morale requérante dans un délai de ~~3~~ trois jours ouvrables à compter de la décision un extrait comportant les informations visées au paragraphe 1er.

La personne physique ou morale requérante ne peut utiliser l'information à des fins autres que celles précisées dans la demande et acceptées par le gestionnaire.

(5) En cas de décision négative du gestionnaire et de recours contre cette décision conformément aux dispositions du paragraphe 6, le gestionnaire s'abstient de transmettre l'extrait jusqu'à ce qu'à ce qu'une décision judiciaire soit coulée en force de chose jugée.

(6) Contre la décision du gestionnaire, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Il doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. » »

Commentaire :

Il est impossible de fixer un nombre précis d'entités ou de personnes morales pouvant faire l'objet d'une consultation, comme ce nombre serait déterminé de façon arbitraire ou bien trop important ou trop limité. De plus, ceci n'empêcherait pas des demandes successives. Il est néanmoins proposé d'ajouter la précision que la demande ne peut viser que les entités en lien direct avec les recherches ou investigations menées et que ceci ne peut porter sur l'ensemble des entités inscrites.

Amendement n°8

L'article 16-2 de la loi RBE, repris à l'article 41 (ancien article 40) du projet de loi, est amendé comme suit :

« Art. 16-2. (1) Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les ~~Les~~ fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.
(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre des bénéficiaires effectifs et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les ~~**fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions.**~~ **traitements de données à caractère personnel suivants :**

1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

2° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie.

~~**Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre 3 de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics concernés ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.**~~

(3) Le gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. »

Commentaire :

L'adaptation effectuée par l'amendement sous rubrique suit la même logique que celle effectuée dans le contexte du RCS (amendement n°2), sauf que la liste des traitements de données à caractère personnel est plus limitée.

Amendement n°9

Il est proposé d'introduire à la suite de l'article 44 du projet de loi (ancien article 43) un nouvel article 45 portant sur l'article 4, alinéa 2 de la loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation ayant la teneur suivante :

« **Art. 45. A l'article 4, alinéa 2 de la loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation et modifiant : 1° le Code de commerce ; 2° le Nouveau Code de procédure civile ; 3° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 4° 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 et portant modification de - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 5° la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts, les mots « avec accusé de réception » sont supprimés.** »

Commentaire :

Cette modification a pour objet de remédier aux problèmes pratiques survenus lors de la mise en œuvre de cet alinéa, tout en garantissant la traçabilité des envois effectués à destination des sociétés commerciales concernées.

Au vu du grand nombre de sociétés commerciales à notifier, le mécanisme des lettres recommandées avec accusé de réception entraîne un alourdissement considérable et inutile de la procédure. En effet, l'envoi de lettres recommandées avec accusé de réception par le gestionnaire du RCS nécessite une large manipulation manuelle qui a un effet contraire à celui de l'esprit de la loi, à savoir la disparition efficiente et rapide des sociétés commerciales sans substance.

De plus, le recours à une lettre recommandée avec accusé de réception semble inutile dans les nombreuses hypothèses dans lesquelles la société commerciale concernée a un siège dénoncé. Dans ces cas, la société ne dispose pas de siège valablement inscrit au RCS et partant, il sera matériellement impossible de toucher la société et par conséquent d'obtenir un accusé de réception de cette société.

En outre, comme la loi vise surtout les sociétés de type « coquille vide », il est de toute façon très improbable de recevoir un retour de la majorité des sociétés contactées.

Il y a lieu de noter que l'envoi de lettres recommandées sans accusé de réception garantit la traçabilité des envois et apporte ainsi la preuve suffisante que la société concernée a été valablement contactée. L'envoi de simples lettres recommandées fait l'objet d'un traitement automatisé de la part du gestionnaire du RCS et permettrait d'augmenter le volume de traitement des sociétés, d'accélérer le processus et par conséquent de faire disparaître les sociétés visées plus rapidement et plus efficacement.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord des Députés des groupes et sensibilités politiques CSV, DP, LSAP, déi gréng et Piraten. Le Député du groupe politique ADR s'abstient.

3. Avant-projet de loi portant modification du Code de procédure pénale

N.B. Au moment de la présentation de l'avant-projet de loi sous rubrique, le Conseil de Gouvernement a donné son aval pour les dispositions y contenues. Le texte de la future loi n'a pas encore été déposé par le Gouvernement à la Chambre des Députés.

Présentation de l'avant-projet de loi et examen des articles

Dans le cadre des réflexions engagées sur une modernisation et adaptation du Code de procédure pénale, le présent projet de loi vise à fournir aux autorités judiciaires des moyens supplémentaires adéquats afin de lutter efficacement contre la criminalité ainsi qu'à corriger ou améliorer certaines modalités procédurales en matière pénale qui se sont avérées incomplètes ou dont la mise en œuvre pratique semble inefficace.

L'avant-projet de loi se divise en deux volets :

a) Introduction d'un nouveau chapitre XIII au livre I^{er} du Code de procédure pénale portant sur la recherche active de fugitifs ;
b) Modifications ciblées du Code de procédure pénale.

Article 10 du Code de procédure pénale :

À l'article 10 du Code de procédure pénale, est ajouté un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :
« Ont également la qualité d'officier de police judiciaire l'inspecteur général, l'inspecteur général adjoint et les membres du cadre policier de l'Inspection générale de la Police, suivant la distinction opérée à l'article 17 de la loi précitée du 18 juillet 2018. »

Commentaire :

Il est proposé d'attribuer la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) aux membres de l'Inspection générale de la police (IGP).

Article 48-11*bis*, paragraphe 1er, alinéa 1er, du Code de procédure pénale :

À l'article 48-11*bis*, paragraphe 1er, alinéa 1er, du même Code, le bout de phrase « , assistés, le cas échéant, des » est remplacé par les termes « ou les ».

Commentaire :

Il est proposé de remplacer les termes «, *assistés, le cas échéant, des* » par ceux de « *ou les* ».

Insertion d'un Chapitre XIII. nouveau au livre Ier, titre Ier, du même Code :

Au livre Ier, titre Ier, du même Code, il est inséré un chapitre XIII nouveau, dont la teneur est la suivante :

« Chapitre XIII.- De la recherche des fugitifs

Art. 48-28. (1) Le procureur d'Etat est compétent pour rechercher :
1° les personnes visées par un mandat d'arrêt européen ou international émanant d'une autorité judiciaire étrangère ou une demande d'entraide judiciaire n'ayant ni domicile, ni domicile élu, ni résidence, ni lieu de travail connus ou qui n'ont pas pu être trouvées ;
2° les personnes visées par une enquête préliminaire n'ayant ni domicile, ni domicile élu, ni résidence, ni lieu de travail connus ou qui n'ont pas pu être trouvées ;
3° les personnes visées par un mandat de dépôt ou un mandat d'arrêt émis par une juridiction de fond n'ayant ni domicile, ni domicile élu, ni résidence, ni lieu de travail connus ou qui n'ont pas pu être trouvées.

(2) Le procureur d'Etat peut procéder aux :
1° actes de vérification d'identité visés au titre II, chapitre II, du présent Code ;
2° actes de l'enquête préliminaire visés au titre II, chapitre III, du présent Code ;
3° procédures d'identification par empreintes génétiques visées au titre II, chapitre V, du présent Code ;
4° actes de fouille des véhicules visés au titre II, chapitre VI, du présent Code ;
5° actes d'observation visés au titre II, chapitre VII, du présent Code ;
6° mesures d'accès à certains traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par des personnes morales de droit public visées au titre II, chapitre IX, du présent Code ;
7° mesures d'identification d'un utilisateur d'un moyen de télécommunication visées au titre II, chapitre XII, du présent Code.

(3) Les mesures de visite domiciliaire, les mesures de repérage et de localisation visées à l'article 67-1 et les mesures spéciales de surveillance visées au titre III, chapitre Ier, section VIII, du présent Code sont ordonnées par le juge d'instruction requis à cet effet par le procureur d'État.

(4) Le juge d'instruction est compétent pour rechercher les personnes visées par un mandat d'amener, un mandat d'arrêt ou un mandat de dépôt qu'il a émis n'ayant ni domicile, ni domicile élu, ni résidence, ni lieu de travail connus ou qui n'ont pas pu être trouvées.
Le juge d'instruction peut procéder à tous les actes relevant de sa compétence. »

Commentaire :

Il est proposé de conférer des compétences additionnelles au procureur d'État en matière de recherche de fugitifs.

Insertion d'un Article 101-1. nouveau au Code de procédure pénale :

Un article 101-1 nouveau est inséré au même Code, libellé comme suit :

« Art. 101-1. L'exécution du mandat d'amener ou d'arrêt emporte le droit de pénétrer dans un lieu, lorsqu'il existe un ou plusieurs indices faisant présumer que la personne visée par le mandat est susceptible de s'y trouver. »

Commentaire :

Il est proposé de préciser le contexte de l'introduction dans un domicile dans le cadre du mandat d'amener ou d'arrêt.

Insertion d'un Article 136-76. nouveau au Code de procédure pénale :

Un article 136-76 nouveau est inséré au même Code, libellé comme suit :

« Art. 136-76. (1) Le procureur européen délégué est compétent pour rechercher les personnes visées par l'article 136-9 du Code de procédure pénale n'ayant ni domicile, ni domicile élu, ni résidence, ni lieu de travail connus ou qui n'ont pas pu être trouvées.
(2) Il peut procéder à tous les actes prévus à l'article 48-28, paragraphe 2. »

Commentaire :

Il est proposé de conférer des compétences additionnelles au Parquet européen en matière de recherche de fugitifs.

Article 179, paragraphe 2, alinéa 2, du Code de procédure pénale :

À l'article 179, paragraphe 2, deuxième alinéa, du même Code, les termes « trois jours ouvrables avant l'audience au plus tard, » sont supprimés.

Commentaire :

Il est proposé de supprimer le délai de trois jours.

Article 223, paragraphe 1er, du Code de procédure pénale :

À l'article 223, paragraphe 1er, du même Code, les termes « à l'époque de l'introduction de l'action publique » sont supprimés, et les termes « actuellement en fonction » sont insérés après les termes « représentant légal ».

Commentaire :

Il est proposé de préciser le représentant légal dans le cadre des procédures menées à l'encontre des personnes morales.

Article 621 du Code de procédure pénale :

À l'article 621, alinéa 1er, du même Code, les termes « , de l'accord du prévenu ou de son avocat, » sont supprimés.

Commentaire :

Il est proposé de supprimer l'obligation de l'accord du prévenu dans le cadre de la suspension du prononcé.

Insertion d'un Article 711. nouveau au Code de procédure pénale :

Un article 711 nouveau est inséré au même Code, libellé comme suit :

« Art. 711. (1) Le procureur général d'État est compétent pour rechercher, aux fins d'exécution, les personnes condamnées à une peine privative de liberté ou bénéficiant d'une mesure de placement au sens de l'article 71 du Code pénal n'ayant ni domicile, ni domicile élu, ni résidence, ni lieu de travail connus ou qui n'ont pas pu être trouvées.
(2) Il peut procéder à tous les actes prévus à l'article 48-28, paragraphe 2. »

Commentaire :

Cet article attribue des pouvoirs de recherche de fugitifs au procureur général d'État en matière d'exécution des peines.

Échange de vues

- M. Laurent Mosar (Président, CSV) renvoie aux compétences incombant au juge d'instruction dans le cadre d'une information qui est ouverte à l'encontre d'un suspect qui est en cavale. L'orateur esquisse le cas de figure d'un fugitif qui est recherché par les autorités judiciaires et qui commet un cambriolage. L'orateur s'interroge dans quelle mesure les compétences du juge d'instruction divergent dans ce cas de celles du procureur général d'État, qui est déjà compétent en matière d'exécution des peines.

  De plus, l'orateur se demande quelles mesures sont à disposition des autorités judiciaires, dans l'hypothèse où un fugitif aurait quitté le territoire national et se trouverait dans un pays étranger.

  Le représentant du Ministère de la Justice explique que dans le cas de figure où une infraction est commise, par exemple un cambriolage, une instruction judiciaire est ouverte. Or, au moment de l'ouverture de l'instruction judiciaire, l'identité de l'auteur de l'infraction peut être inconnue. Lorsqu'il s'avère que l'auteur de l'infraction est un fugitif, alors les autorités judiciaires procèdent à un cumul d'infractions.

  À noter que le droit luxembourgeois ne prévoit pas, à l'heure actuelle, de moyens pour rechercher activement et pour appréhender des personnes en fuite. L'absence de moyens pour rechercher activement des fugitifs cause notamment des problèmes en raison de la proximité des frontières avec les pays voisins. La coopération judiciaire avec les États voisins est actuellement difficile en cas de recherche d'un fugitif étranger au Luxembourg. À noter que le cadre légal à l'étranger prévoit déjà qu'un fugitif luxembourgeois, qui a fui le territoire national, peut être arrêté à l'étranger par les autorités nationales de cet État.

Partant, le nouvel article 48-26 du Code de procédure pénale joue un rôle central, étant donné que cette disposition permettra aux autorités luxembourgeoises de rechercher activement des fugitifs, peu importe qu'ils aient la nationalité luxembourgeoise ou non, dès lors qu'ils sont présents sur le territoire luxembourgeois.

❖ M. Marc Goergen (Piraten) souhaite avoir des informations additionnelles sur le recours éventuel aux données biométriques par les autorités judiciaires qui sont activement à la recherche d'un fugitif et les principes inhérents au droit de la protection des données.

De plus, l'orateur se demande quelles conséquences découlent concrètement d'un mandat d'arrêt émanant d'un juge d'instruction et conférant aux officiers et agents de la police judiciaire le droit d'arrêter un fugitif qui se trouve à l'intérieur d'un domicile. Il s'interroge si le texte de la future loi confère d'office le droit aux policiers d'entrer dans un domicile pour procéder à l'arrestation d'un tel fugitif.

Le représentant du Ministère de la Justice précise de prime abord que le cadre légal actuel ne permet pas de recourir à des données biométriques.

Quant au mandat d'arrêt émanant d'un juge d'instruction et ordonnant l'arrestation d'un suspect en cavale, il convient de signaler que les officiers et agents de la police judiciaire chargés de l'exécution de cette décision judiciaire, ne peuvent entrer dans un domicile pour arrêter la personne visée uniquement dans le cas où il existe des indices clairs que cette personne se trouve réellement dans cet immeuble.

❖ Mme Carole Hartmann (DP) indique que l'emplacement de l'article 711 dans le Code de procédure pénale est malencontreux, étant donné que les dispositions actuelles du Chapitre VII du Code de procédure pénale portent sur l'enquête de patrimoine postsentencielle. L'oratrice préconise dès lors de renuméroter cet article.

En ce qui concerne l'article 48-11*bis*, tel que proposé par les auteurs de l'avant-projet de loi, il y a lieu de relever que cette disposition vise la fouille de personnes et affecte donc l'intimité de celles-ci. L'oratrice signale que le fait de conférer une telle fouille de personnes à des agents de police judiciaire, c'est-à-dire à des agents qui sont encore en période de stage et qui n'ont pas nécessairement une longue expérience dans ce métier, risque de susciter des débats controversés.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) signale que la renumérotation de l'article 711 pourra être effectuée par voie d'amendement.

Le représentant du Ministère de la Justice explique que la modification proposée à l'endroit de l'article 48-11*bis* résulte d'une demande du Ministère des Affaires intérieures. Il est proposé de revenir à ce sujet lors d'une prochaine réunion.

❖ Mme Sam Tanson (déi gréng) souhaite avoir des informations additionnelles sur l'élaboration de cet avant-projet de loi.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) signale que ce projet de loi a été élaboré en collaboration avec des experts du droit de la procédure pénale. Dans une prochaine étape, un projet de loi sur la mise en place de nouveaux moyens d'enquête spéciaux sera élaboré et présenté aux Députés.

❖ M. Dan Biancalana (LSAP) renvoie au projet de loi n° 8305[3], qui est actuellement examiné au sein de la Commission des Affaires intérieures et qui entend également modifier le Code de procédure pénale. L'orateur est d'avis qu'il soit utile que l'ensemble des Députés membres de la commission parlementaire prémentionnée soient informés des dispositions contenues dans l'avant-projet de loi sous rubrique, comme ces deux textes de loi sont intrinsèquement liés.

M. Laurent Mosar (Président, CSV) indique qu'il ne s'oppose aucunement à une présentation des dispositions de cet avant-projet de loi aux membres de la Commission des Affaires intérieures.

*

4. 8325 Projet de loi portant mise en œuvre du règlement (UE) 2021/784 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent M. Alex Donnersbach (CSV), comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi

Le présent projet de loi a pour but de mettre en œuvre le règlement (UE) 2021/784 du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, désigné ci-après « le règlement (UE) 2021/784 », et par conséquent de procéder aux adaptations de la législation nationale. Le règlement (UE) 2021/784, qui a été adopté le 28 avril 2021 et qui est directement applicable depuis le 7 juin 2022, vise à permettre le retrait rapide des contenus à caractère terroriste en ligne et établit des règles à l'échelle de l'Union européenne pour lutter

[3] Projet de loi portant :
1° mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n°1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission ;
2° mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2022 modifiant le règlement (UE) 2018/1862 en ce qui concerne l'introduction dans le système d'information Schengen (SIS) de signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union ;
3° mise en œuvre de l'article 20 du règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816 ;
4° mise en œuvre de l'article 20 du règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil ;
5° modification du Code de procédure pénale ;
6° modification du Code civil ;
7° modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;
8° modification de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire ;
9° modification de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ;
10° modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

contre l'utilisation abusive des services d'hébergement pour la diffusion publique de contenus à caractère terroriste.

Le règlement (UE) 2021/784 entend contribuer à la protection de la sécurité publique tout en mettant en place des garanties appropriées et solides qui permettent d'assurer la protection des droits fondamentaux, en ce compris les droits au respect de la vie privée, à la protection des données à caractère personnel, à la liberté d'expression, y compris la liberté de recevoir et de communiquer des informations, à la liberté d'entreprise et le droit à un recours effectif. Les autorités compétentes, qui sont désignées au titre de l'article 12 du règlement (UE) 2021/784, et les fournisseurs de services d'hébergement doivent uniquement adopter les mesures qui sont nécessaires, appropriées et proportionnées au sein d'une société démocratique, tout en tenant compte de l'importance particulière accordée à la liberté d'expression et d'information ainsi qu'à la liberté et au pluralisme des médias, qui constituent des fondements essentiels d'une société pluraliste et démocratique.

Le règlement (UE) 2021/784 offre un cadre juridique clair qui définit d'une part les responsabilités des États membres dans le cadre de la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste et d'autre part les responsabilités que doivent assumer les fournisseurs de services d'hébergement pour assurer la sécurité de leurs services et pour identifier et retirer rapidement et efficacement les contenus à caractère terroriste en ligne ou bloquer l'accès à ceux-ci. Il crée un nouvel instrument opérationnel efficace pour l'élimination des contenus à caractère terroriste en permettant l'émission d'injonctions de retrait ayant un effet transfrontalier.

L'autorité compétente désignée par le présent projet de loi au titre de l'article 12, paragraphe 1er, point a), du règlement (UE) 2021/784, peut émettre une injonction de retrait à l'encontre de tout fournisseur de services d'hébergement proposant ses services au sein de l'Union européenne. Les fournisseurs de services d'hébergement, de leur côté, doivent veiller à ce que les contenus à caractère terroriste identifiés dans l'injonction de retrait soient retirés ou l'accès à ces contenus soit bloqué dans tous les États membres dans un délai d'une heure à compter de la réception de l'injonction de retrait. Les fournisseurs de services d'hébergement prennent des mesures appropriées, raisonnables et proportionnées pour lutter efficacement contre l'utilisation abusive de leurs services aux fins de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne. Les fournisseurs de services d'hébergement exposés à des contenus à caractère terroriste devront prendre des mesures spécifiques pour protéger leurs services contre la diffusion de ces contenus.

Pour garantir la mise en œuvre effective du règlement (UE) 2021/784 par les fournisseurs de services d'hébergement, des sanctions sont nécessaires. Il appartient aux États membres de fixer les sanctions applicables aux violations dudit règlement par les fournisseurs de services d'hébergement, ce qui est également proposé par le projet de loi sous examen.

Examen des articles

Ad article 1er - Compétences et missions du ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions

L'article 1er détermine les compétences et les missions de l'autorité compétente qui est désignée par le présent projet de loi en vertu de l'article 12, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2021/784.

Plus particulièrement, le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions, ci-après « le ministre », est désigné comme autorité compétente au titre de l'article 12, paragraphe 1er, points a), b) et d).

Le point 1° du présent article prévoit que le ministre est compétent pour émettre des injonctions de retrait ou de blocage au titre de l'article 3 du règlement (UE) 2021/784 et de les transmettre au point de contact désigné ou établi par le fournisseur de services d'hébergement, par tout moyen électronique permettant au fournisseur de services d'hébergement d'établir l'authenticité de l'injonction, en ce compris l'exactitude de la date et de l'heure d'envoi et de réception de celle-ci.

Le point 2° du présent article prévoit que, sauf pour les cas d'urgence dûment justifiés, le ministre communique au fournisseur de services d'hébergement, qui se voit adresser une injonction de retrait pour la première fois, des informations sur les procédures et les délais applicables au moins 12 heures avant l'émission d'une injonction de retrait. Une situation d'urgence dûment justifiée se produit notamment lorsque le retrait des contenus à caractère terroriste ou le blocage de l'accès à ces contenus qui interviendrait plus d'une heure après la réception d'une telle injonction entraînerait un préjudice grave, par exemple en présence d'une situation de menace imminente pour la vie ou l'intégrité physique d'une personne.

Les points 3° et 4° du présent article prévoient que lorsque l'établissement principal du fournisseur de services d'hébergement se situe dans un État membre autre que celui de l'autorité compétente d'émission, ou que son représentant légal réside ou est établi dans un tel État membre, le ministre est compétent pour transmettre simultanément une copie de l'injonction de retrait à l'autorité compétente dudit État membre. En même temps, le ministre est compétent pour recevoir transmission d'une injonction de retrait ou de blocage qui a été émise en application de l'article 4, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2021/784.

Le point 5° du présent article prévoit que le ministre est compétent pour procéder, de sa propre initiative ou à la demande du fournisseur de services d'hébergement ou du fournisseur de contenus digitaux, à un examen approfondi de l'injonction de retrait ou de blocage émise par l'autorité compétente d'un autre État membre afin de déterminer si elle viole de façon grave ou manifeste le présent règlement ou les droits fondamentaux consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Lorsqu'une telle demande est faite, le ministre est compétent pour adopter une décision dans laquelle il statue quant aux violations constatées. Au cas où ladite décision constaterait une telle violation, l'injonction de retrait ou de blocage doit cesser de produire tout effet juridique.

Les points 6° et 7° du présent article prévoient que lorsqu'une décision, telle que prévue au point précédent, est adoptée, le ministre est obligé d'informer l'autorité ayant initialement émis l'injonction de retrait de son intention d'adopter la décision ainsi que des motifs y afférents et de les communiquer ensuite à l'autorité compétente ayant émis l'injonction de retrait, au fournisseur de services d'hébergement, au fournisseur de contenus digitaux ayant demandé l'examen approfondi et à Europol.

Le point 8° du présent article prévoit que le ministre est compétent pour publier des rapports de transparence annuels qui contiennent des informations sur le nombre d'injonctions de retrait, le nombre de cas dans lesquels une injonction n'a pas été exécutée, le nombre de cas soumis à une procédure de réexamen administratif ou de contrôle juridictionnel et le nombre de décisions imposant des sanctions.

Le point 9° du présent article met en œuvre l'article 18 du règlement (UE) 2021/784. Il prévoit que le ministre est compétent pour ordonner des sanctions administratives en cas de violations du présent règlement par le fournisseur de services d'hébergement.

Le point 10° du présent article prévoit que le ministre est compétent pour recevoir la notification de la désignation du représentant légal du fournisseur de services d'hébergement dont

l'établissement principal n'est pas situé dans l'Union européenne, mais qui offre ses services au Grand-Duché de Luxembourg.

Ad article 2 - Compétences et missions de la Police grand-ducale

Le paragraphe 1er du présent article prévoit que l'entité compétente auprès de la Police grand-ducale est chargée par le ministre de l'examen des contenus à caractère terroriste. Elle évalue si le matériel diffusé constitue un contenu à caractère terroriste au sens du règlement (UE) 2021/784. Cette évaluation doit être faite principalement par rapport aux dispositions légales nationales, européennes et internationales qui existent en matière de lutte contre le terrorisme. Une importance particulière devrait revenir à ce sujet à l'article 135-11 du Code pénal qui incrimine la provocation au terrorisme, alors qu'il est probable que beaucoup de matériel à caractère terroriste diffusé en ligne vise à inciter au terrorisme ou à faire l'apologie du terrorisme. Dans ce contexte, la Police grand-ducale tient compte de facteurs tels que la nature et la formulation des déclarations, le contexte dans lequel les déclarations ont été faites et le fait qu'elles soient susceptibles d'engendrer des conséquences préjudiciables pour la sécurité et la sûreté des personnes. Une fois qu'elle a constaté que le matériel diffusé constitue du contenu à caractère terroriste au sens du règlement (UE) 2021/784, elle prépare un avis qu'elle transmettra au ministre.

Une fois que le ministre a émis une injonction de retrait ou de blocage à l'encontre du fournisseur de services d'hébergement, l'entité compétente auprès de la Police grand-ducale se charge d'analyser si le fournisseur de services d'hébergement a respecté les obligations découlant de ladite injonction. La Police grand-ducale veille notamment à ce que les contenus à caractère terroriste identifiés dans l'injonction de retrait soient retirés ou à ce que l'accès à ces contenus soit bloqué dans tous les États membres dans un délai d'une heure à compter de la réception de l'injonction de retrait.

Au cas où le ministre devrait adopter une décision au titre de l'article 4, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/784, constatant qu'une injonction émise par l'autorité compétente d'un autre État membre de l'Union européenne viole de façon grave ou manifeste le règlement (UE) 2021/784 ou les droits fondamentaux consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le point 2° du paragraphe 2 du présent article prévoit que la Police grand-ducale est compétente pour analyser si le fournisseur de services d'hébergement a satisfait à son obligation de rétablir le contenu retiré erronément ou de débloquer l'accès qui a été bloqué erronément.

Pour garantir que le ministre ait les informations nécessaires pour constater des violations du règlement (UE) 2021/784, notamment, au titre de l'article 3, paragraphe 3 et au titre de l'article 4, paragraphe 7, du règlement (UE) 2021/784, la Police grand-ducale prépare un rapport, mentionnant le jour et l'heure des constatations faites en application de l'alinéa précédent, qu'elle transmet au ministre.

Conformément à l'article 7, paragraphe 2, du présent projet de loi, le Haut-Commissariat à la Protection nationale (ci-après « HCPN ») est l'autorité compétente pour imposer des sanctions en cas de violation par le fournisseur de services d'hébergement de ses obligations découlant de l'article 6 du règlement (UE) 2021/784. Dès lors, pour garantir que le HCPN ait les informations nécessaires pour constater des violations à l'obligation de conservation des contenus à caractère terroriste, le HCPN, sur simple demande auprès de la Police grand-ducale, reçoit transmission du rapport visé au paragraphe 2 du présent article.

Le paragraphe 3 du présent article prévoit que si la Police grand-ducale constate une violation par le fournisseur de services d'hébergement de son obligation visée à l'article 3, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/784, elle en informe le procureur d'État de l'arrondissement

judiciaire de Luxembourg qui est seul compétent pour les infractions liées au terrorisme conformément à l'article 26, paragraphe 2, du Code de procédure pénale.

Ad article 3 - Compétences et missions du HCPN

Cette disposition définit les compétences et les missions de l'autorité compétente qui a été désignée en vertu de l'article 12, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2021/784.
Plus particulièrement, le HCPN, dans sa fonction d'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, est désigné comme autorité compétente au titre de l'article 12, paragraphe 1er, points c) et d) du règlement (UE) 2021/784.

Le présent article met en œuvre l'article 5, paragraphes 4 à 7 et les articles 8 et 18 du règlement (UE) 2021/784.

Le point 1° du présent article met en œuvre l'article 5, paragraphe 4, du règlement (UE) 2021/784. Il est prévu qu'à partir du moment où un même fournisseur de services d'hébergement a réceptionné au moins deux injonctions de retrait ou de blocage définitives au cours des douze derniers mois, le HCPN est compétent pour lui notifier une décision constatant qu'il est exposé à des contenus à caractère terroriste. Afin de réduire l'accessibilité des contenus à caractère terroriste sur ses services, le fournisseur de services d'hébergement exposé à des contenus à caractère terroriste est obligé de mettre en place des mesures spécifiques conformément à l'article 5, paragraphes 2 et 3, du règlement (UE) 2021/784.

Le point 2° du présent article prévoit que le HCPN est l'autorité compétente pour superviser la mise en place des mesures spécifiques, prises en application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/784. Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la décision prévue au point 1° du présent article, le fournisseur de services d'hébergement fait rapport au HCPN sur les mesures spécifiques qu'il a mises en place. Le HCPN déterminera ensuite si les mesures sont efficaces et proportionnées, si des moyens automatisés sont utilisés et si le fournisseur de services d'hébergement possède les capacités nécessaires pour la surveillance et la vérification humaines.
Le point 3° du présent article prévoit que lorsque le HCPN considère que les mesures spécifiques mises en place sont insuffisantes pour parer aux risques, il est compétent pour adopter une décision exigeant l'adoption de mesures spécifiques supplémentaires appropriées, efficaces et proportionnées.

Lorsque le fournisseur de services d'hébergement fait une demande auprès du HCPN de réexaminer, modifier ou révoquer une décision visée aux points 2° et 3° du présent article, le HCPN est compétent pour adopter une décision motivée dans les trois mois à compter de la réception de la demande et de la notifier au fournisseur de services d'hébergement.

Le point 5° du présent article prévoit que le ministre est compétent pour publier des rapports de transparence annuels qui contiennent des informations sur le nombre de décisions concernant les mesures spécifiques, le nombre de cas soumis à une procédure de réexamen administratif ou de contrôle juridictionnel et le nombre de décisions imposant des sanctions.

Le point 6° du présent article met en œuvre l'article 18 du règlement (UE) 2021/784. Il prévoit que le HCPN est compétent pour imposer des sanctions administratives en cas de violations du règlement (UE) 2021/784 par le fournisseur de services d'hébergement.

Ad article 4 - Obligations d'information incombant au ministre

Pour garantir une mise en œuvre efficace et suffisamment cohérente des mesures prises en application du règlement (UE) 2021/784, les autorités compétentes coopèrent entre elles au sujet des échanges qu'elles ont avec les fournisseurs de services d'hébergement en ce qui concerne notamment l'émission des injonctions de retrait et l'adoption de décisions motivées au titre de l'article 4, paragraphe 3, alinéa 2 et paragraphe 4, alinéa 2, du règlement (UE) 2021/784.

Ainsi, le ministre qui émet une injonction de retrait ou de blocage à l'encontre d'un fournisseur de services d'hébergement, transmet simultanément, à titre d'information, une copie de ladite injonction au procureur d'État de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg, à la Police grand-ducale en vue de l'accomplissement de ses missions visées à l'article 2 du présent projet de loi, au HCPN en vue de l'accomplissement de ses missions visées à l'article 3 du présent projet de loi et, conformément à l'article 14, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/784, à Europol.

Ad article 5 - Voies de communication

Pour faciliter les échanges rapides entre le fournisseur de services d'hébergement et les autorités compétentes, et notamment pour assurer un traitement immédiat dès réception d'une injonction de retrait ou de blocage, la communication entre les différents acteurs se fait par tout moyen électronique en français, allemand ou anglais.

Dans ce contexte, les autorités compétentes ainsi que les fournisseurs de services d'hébergement peuvent utiliser des canaux ou mécanismes de communication appropriés et sécurisés afin de faciliter le traitement des injonctions de retrait et le retour d'informations concernant les injonctions de retrait en vertu de l'article 3 du règlement (UE) 2021/784 et la coopération visant à identifier et à mettre en œuvre les mesures spécifiques en vertu de l'article 5 du règlement (UE) 2021/784.

L'article 15, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2021/784, prévoit notamment que le fournisseur de services d'hébergement désigne ou établit un point de contact pour la réception des injonctions de retrait par voie électronique, permettant de produire une trace écrite, dans des conditions qui permettent au fournisseur de services d'hébergement d'établir l'authenticité de l'injonction, en ce compris l'exactitude de la date et de l'heure d'envoi et de réception de celle-ci. Il doit être possible de satisfaire à cette obligation par l'utilisation, entre autres, de services d'envoi recommandé électronique qualifiés prévus par le règlement (UE) 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

Les langues utilisées dans les échanges entre les différents acteurs sont le français, l'allemand ou l'anglais.
Au titre de l'article 3, paragraphe 9, du règlement (UE) 2021/784, une injonction de retrait ou de blocage dévient définitive à l'expiration du délai de recours, si aucun recours n'a été introduit conformément au droit national, ou lorsqu'elle a été confirmée à la suite d'un recours.

Il échet de préciser que les délais de recours de droit commun sont applicables.

Ad article 6 - Sanctions pénales

Au titre de l'article 18, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2021/784, les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations du règlement (UE) 2021/784 par les fournisseurs de services d'hébergement et prennent toutes les mesures nécessaires

pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions. Ces sanctions peuvent être de nature administrative ou pénale.
Le présent article précise les sanctions pénales à l'encontre du fournisseur de services d'hébergement qui ne respecterait pas :

- l'obligation de retrait ou de blocage des contenus à caractère terroriste au titre de l'article 3, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/784 ;
- l'obligation d'information en cas de présence d'un contenu à caractère terroriste présentant une menace imminente pour la vie au titre de l'article 14, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/784.

Le règlement (UE) 2021/784 prévoit qu'au moment de décider d'éventuelles sanctions financières, il est nécessaire de tenir compte des circonstances précisées à l'article 18, paragraphe 2, dudit règlement, à savoir des ressources financières du fournisseur de services d'hébergement, de la nature et de la taille du fournisseur de services d'hébergement et du fait de savoir si le comportement du fournisseur de services d'hébergement était objectivement imprudent ou répréhensible ou si l'infraction a été commise par négligence ou de manière intentionnelle.

Le paragraphe 2 du présent article prévoit, pour l'ensemble des infractions visées au 1er paragraphe du présent article, l'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales. Dans ce contexte, le libellé du texte du présent paragraphe s'inspire de l'article 6-I-3 de la loi française n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.

Le paragraphe 3 du présent article prévoit que lorsque la violation de l'obligation découlant de l'article 3, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/784 est commise de manière systématique ou persistante par une personne morale, le taux de l'amende encourue selon les dispositions de l'article 36 du Code pénal peut être porté jusqu'à 4% de son chiffre d'affaires mondial pour l'exercice précédent.

Ad article 7 - Sanctions administratives

Le présent article met en place des sanctions administratives et pécuniaires prononcées soit par le ministre, soit par le HCPN, en fonction de la violation constatée.

Le paragraphe 1er du présent article désigne le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions comme autorité compétente pour faire respecter les dispositions de l'article 3, paragraphe 6, de l'article 4, paragraphe 7, ainsi que des articles 11, 15 et 17, du règlement (UE) 2021/784 par le fournisseur de services d'hébergement qui a son établissement principal au Grand-Duché de Luxembourg ou dont le représentant légal réside ou est établi au Grand-Duché de Luxembourg.

Par conséquent, le ministre peut, d'une part, mettre en demeure le fournisseur de services d'hébergement de se conformer, dans les délais qu'il fixe, à plusieurs obligations énumérées à l'alinéa 3 du présent paragraphe, par un renvoi aux dispositions du règlement et d'autre part, prononcer une sanction pécuniaire en cas de non-conformité à la mise en demeure.

Le paragraphe 2 du présent article désigne le HCPN comme autorité compétente pour faire respecter les dispositions de l'article 5, paragraphes 1er à 3, 5 et 6 ainsi que des articles 6, 7 et 10, du règlement (UE) 2021/784 par le fournisseur de services d'hébergement qui a son établissement principal au Grand-Duché de Luxembourg ou dont le représentant légal réside ou est établi au Grand-Duché de Luxembourg.

Par conséquent, le HCPN peut, d'une part, mettre en demeure le fournisseur de services d'hébergement de se conformer, dans les délais qu'il fixe, à plusieurs obligations énumérées

à l'alinéa 3 du présent paragraphe, par un renvoi aux dispositions du règlement et d'autre part, prononcer une sanction pécuniaire en cas de non-conformité à la mise en demeure.

Le paragraphe 4 du présent article précise que le montant de la sanction pécuniaire, prononcée soit par le ministre, soit par le HCPN, à l'encontre du fournisseur de services d'hébergement doit être déterminé en fonction des indicateurs prévus à l'article 18, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/784.

Outre les décisions prononçant des sanctions pécuniaires à l'encontre du fournisseur de services d'hébergement qui manque à ses obligations, les amendes administratives prononcées sont rendues publiques.

Ad article 8 - Evaluation

Il est prévu de réévaluer la situation existante dans un délai de deux ans afin de connaître l'impact des missions prévues par le règlement pour les autorités compétentes concernées.

Examen de l'avis du Conseil d'État

Dans son avis du 12 mars 2024, le Conseil d'État prend acte de la volonté du Gouvernement d'ancrer dans la loi nationale plusieurs aspects portant sur l'exécution du règlement (UE) 2021/784. Quant au choix effectué par le Gouvernement de désigner deux autorités compétentes à titre principal, à savoir le ministre ayant la Police grand-ducale dans ses attributions ainsi que le HCPN, suscite des interrogations de la part du Conseil d'État. Si le Conseil d'État ne s's'oppose pas formellement à ces choix, il émet cependant des doutes sur l'opportunité de ceux-ci en énonçant que « *[…] Le Conseil d'État aurait pu s'imaginer que la compétence soit confiée à un organisme indépendant, à l'instar de l'Institut luxembourgeois de régulation* », pour mette en œuvre le paragraphe 2 de l'article 13 du règlement (UE) 2021/784.

Aux yeux du Conseil d'État, la désignation du HCPN par les auteurs du projet de loi, pour mettre en œuvre l'article 5, paragraphes 4 à 7 et les articles 8 et 18 du règlement (UE) 2021/784, « *[…] interpelle. En effet, celui-ci, en vertu de l'article 3 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection Nationale, n'a, en matière informatique, que des compétences liées à la sécurité des systèmes d'information en tant qu'Agence nationale de la sécurité des services d'information (ANSSI), au traitement des urgences informatiques en tant que Centre de traitement des urgences informatiques (CERT Gouvernemental civil et militaire), et, finalement, en tant que Service de communication de crise (SCC), et est sans attributions pour ce qui est de la régulation des communications électroniques, compétences dévolues à l'Institut luxembourgeois de régulation. À l'instar du choix opéré par la grande majorité des autres pays de l'Union européenne, ainsi qu'il découle du registre des autorités compétentes précité, il aurait été plus logique de confier les missions en question à cette dernière autorité de contrôle. Toutefois, aucune norme de droit supérieure ne s'oppose au choix des auteurs du projet de loi sous avis* ».

Quant à l'article 8 du projet de loi, proposant de réévaluer la situation existante dans un délai de deux ans afin de connaître l'impact des missions prévues par le règlement pour les autorités compétentes concernées, il convient de signaler que le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition, étant donné que la formulation proposée est contraire à la Constitution. Le Conseil d'État relève de prime abord que la faculté qu'un rapport fait par un membre du Gouvernement au seul Gouvernement en conseil existe déjà à l'heure actuelle et ne nécessite aucun cadre légal additionnel. Cependant, « *[…] En la rendant obligatoire en vertu de la loi en*

projet, le Conseil d'État constate que le législateur empiète sur l'organisation du Gouvernement. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen pour violation de l'article 92 de la Constitution.

Le paragraphe 4 (paragraphe 3 selon le Conseil d'État) de la disposition sous examen dispose que le rapport établi par le ministre de la Justice « est accompagné, le cas échéant, d'une proposition de modification de la présente loi. » Il est inconcevable que les auteurs du projet puissent entendre obliger, à travers cette disposition, le Gouvernement à déposer un projet de loi. L'initiative gouvernementale en matière législative, qui trouve son assise dans l'article 76 de la Constitution, ne saurait en effet être conditionnée ni limitée de quelque manière que ce soit ».

Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

Il est proposé de supprimer l'article 8 du projet de loi par voie d'amendement :

« ~~**Art. 8. Evaluation**~~

~~**(1) Au plus tard le 1er janvier 2026, le ministre ayant la justice dans ses attributions évalue, sur base des injonctions émises au titre de l'article 3 du règlement (UE) 2021/784 et des mesures spécifiques prises en application de l'article 5 du règlement (UE) 2021/784, l'efficacité de la présente loi pour la bonne application du règlement (UE) 2021/784 et présente un rapport à cet égard au Gouvernement en conseil.**~~
~~**(2) Lorsqu'il procède à l'évaluation visée au paragraphe 1er, le ministre ayant la justice dans ses attributions tient compte des positions des autorités compétentes visées par la présente loi.**~~
~~**(4) Le rapport visé au paragraphe 1er est accompagné, le cas échéant, d'une proposition de modification de la présente loi.**~~ »

Commentaire :

Par le biais de la suppression de l'article 8, l'opposition formelle émise par le Conseil d'État devient sans objet.

Échange de vues

❖ M. Marc Goergen (Piraten) souhaite avoir davantage d'informations sur les moyens technologiques auxquels les autorités désignées entendent recourir pour évaluer si le matériel diffusé constitue un contenu à caractère terroriste au sens du règlement (UE) 2021/784. L'orateur renvoie aux risques que présente le recours à un logiciel d'intelligence artificielle pour repérer de tels contenus.

Quant à l'emploi des langues pour communiquer avec les opérateurs de services d'hébergement, l'orateur prend acte du texte proposé par le Gouvernement qui précise que cette communication peut se faire dans trois langues. Or, il convient de signaler que l'anglais constitue la langue principale dans le domaine informatique, de sorte qu'il serait judicieux de recourir à cette langue.

En outre, l'orateur signale qu'il convient de distinguer entre, d'une part, le lieu où les serveurs des opérateurs de services d'hébergement sont localisés, et, d'autre part, la localité du siège social des opérateurs de services d'hébergement. Il précise que ces deux lieux peuvent se situer dans des pays distincts.

Enfin, l'orateur s'interroge quelles données sont concrètement utilisées par la Police grand-ducale dans l'exercice des missions qui lui sont confiées dans le cadre de ce projet de loi. Il signale que les auteurs, qui produisent de tels contenus à caractère terroriste et les diffusent en ligne, peuvent recourir à des pseudonymes ou faux profils, à des adresses de courriels éphémères ou à des cartes SIM jetables.

Le représentant du Ministère de la Justice explique qu'il est difficile de répondre à certaines questions soulevées par l'orateur qui portent sur des aspects technologiques.

A noter que ledit règlement européen apporte un certain nombre de réponses quant aux moyens technologiques. La Police grand-ducale peut recourir à des logiciels pour effectuer les missions qui lui seront confiées par ce projet de loi et qui sont également utilisés par des autorités européennes comme Europol.

Quant à l'emploi des langues, il est précisé que la faculté de recourir à l'anglais est inscrite dans le projet de loi.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) donne à considérer qu'un des points forts du Luxembourg constitue son multilinguisme. Ainsi, une communication dans une langue comprise à la fois par les autorités nationales chargées de l'exécution dudit règlement européen et les employés des opérateurs de services d'hébergement, devrait être possible.

Vote

L'amendement sous rubrique recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

5. 8368 Projet de loi modifiant :
1° le Code pénal ;
2° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
aux fins de transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent M. Laurent Zeimet (CSV) comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi

Le présent projet de loi a pour objectif de parachever la transposition de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil (ci-après « la directive (UE) 2017/541 ») qui a déjà fait l'objet d'une

transposition par la loi du 3 mars 2020 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale en vue d'adapter le régime relatif à la lutte contre le terrorisme.

Par avis motivé du 19 avril 2023, la Commission européenne a estimé qu'il ressort de l'analyse des mesures de transposition notifiées que, malgré les arguments avancés par les autorités luxembourgeoises, la manière dont certaines dispositions de la directive ont été transposées en droit luxembourgeois est insuffisante pour assurer une transposition complète et correcte.

En effet, la Commission européenne estime que le Luxembourg n'a pas correctement transposé dans sa législation nationale les dispositions suivantes :

- l'article 3, paragraphe 1er, point f), de la directive (UE) 2017/541 qui impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que « *soient érigés en infractions terroristes les actes intentionnels suivants, tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsqu'ils sont commis dans l'un des buts énumérés au paragraphe 2 :*

(…)

f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'explosifs ou d'armes, y compris d'armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires, ainsi que la recherche et le développement pour ce qui est des armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires ; »

- l'article 3, paragraphe 1er, point g), de la directive (UE) 2017/541 qui impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que « *soient érigés en infractions terroristes les actes intentionnels suivants, tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsqu'ils sont commis dans l'un des buts énumérés au paragraphe 2 :*

(…)

g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ; »

- l'article 3, paragraphe 1er, point j), de la directive (UE) 2017/541 qui impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que « *soient érigés en infractions terroristes les actes intentionnels suivants, tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale lorsqu'ils sont commis dans l'un des buts énumérés au paragraphe 2 :*

(…)

j) la menace de commettre l'un des actes énumérés aux points a) à i). »

- l'article 24, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/541 qui impose aux États membres de veiller « *à ce que des services d'aide répondant aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme soient en place conformément à la directive 2012/29/UE et soient accessibles aux victimes immédiatement après un attentat terroriste et aussi longtemps que nécessaires. Ces services sont fournis en complément, ou comme faisant partie intégrante, des services généraux d'aide aux victimes, qui peuvent faire appel aux entités existantes fournissant une aide spécialisée* ».

Par conséquent, la Commission européenne a invité le Luxembourg à prendre les mesures requises pour se conformer à l'avis motivé du 19 avril 2023. Il convient, dès lors, de remédier ponctuellement aux lacunes constatées par la Commission européenne par le biais du présent projet de loi, ce afin de garantir la pleine conformité de la législation luxembourgeoise actuelle à la directive (UE) 2017/541.

Examen des articles

Ad Article 1er - modification du Code pénal

Point 1° portant insertion de l'article 135-2bis nouveau

Le point 1° de cet article propose d'insérer au Code pénal un article 135-2*bis* nouveau.

Suivant les explications fournies par les autorités luxembourgeoises, l'article 3, paragraphe 1er, point j), de la directive (UE) 2017/541 est transposé dans la législation luxembourgeoise par les articles 66 et 327 du Code pénal.

L'article 66 du Code pénal dispose notamment que seront punis comme auteurs d'un crime ou d'un délit ceux qui, par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables, auront directement provoqué à ce crime ou à ce délit.

Dans sa lettre de mise en demeure, la Commission européenne estimait que la menace de commettre une infraction terroriste ou une infraction liée au terrorisme ne serait donc couverte par cette disposition que pour autant que l'infraction ait effectivement été commise.

L'article 327 du Code pénal érige en infraction pénale le fait d'avoir, soit verbalement, soit par écrit, menacé d'un attentat contre les personnes ou les propriétés. L'article 327 établit une distinction entre la menace avec ordre ou sous condition, passible d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 500 euros à 5 000 euros, et la menace non accompagnée d'ordre ou de condition, passible d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 500 euros à 3 000 euros.

Dans la lettre de mise en demeure, la Commission européenne estimait que si la menace n'est pas accompagnée d'un ordre ou d'une condition, elle ne relève pas de la qualification d'infraction à but terroriste en vertu de l'article 135-1 du Code pénal, puisque la peine maximale encourue est dans ce cas limitée à deux ans d'emprisonnement.

Dans leur réponse à la lettre de mise en demeure, les autorités luxembourgeoises ont fourni des informations complémentaires sur la notion « d'ordre ou condition ».

Or, la Commission souligne que les informations fournies sur la notion « d'ordre ou de condition » ne sont pas de nature à modifier les observations qu'elle avait formulées dans la lettre de mise en demeure. Par conséquent, la Commission européenne continue à considérer que l'article 3, paragraphe 1er, point j), de la directive (UE) 2017/541 n'est pas correctement transposé.

Au vu de ce qui précède, il est proposé d'insérer une disposition légale calquée sur l'article 3, paragraphe 1er, point j), de la directive (UE) 2017/541, à savoir l'article 135-2*bis* qui vise à incriminer la menace de commettre un acte terroriste. Il est proposé d'adapter l'échelle des peines encourues aux dispositions de l'article 327, paragraphe 1er, du Code pénal.

Point 2° portant insertion de l'article 135-10bis nouveau

Le point 2° de cet article propose d'insérer au Code pénal un article 135-10*bis* nouveau, subdivisé en trois paragraphes.

Paragraphe 1

Suivant les explications fournies par les autorités luxembourgeoises, l'article 3, paragraphe 1er, point f), de la directive (UE) 2017/541 est transposé dans la législation luxembourgeoise par les articles 135-9, 135-10 et 135-14 du Code pénal.
L'article 135-9, lu en combinaison avec l'article 135-10 du Code pénal, érige en infraction terroriste le fait de livrer, poser ou faire exploser ou détonner un engin explosif ou un autre engin meurtrier qui est conçu pour provoquer la mort, des dommages corporels graves ou d'importants dégâts matériels, ou qui en a la capacité, par l'émission, la dissémination ou l'impact de produits chimiques toxiques, d'agents biologiques, toxines ou substances analogues ou de rayonnements ou de matières radioactives.

Dans la lettre de mise en demeure, la Commission européenne déclarait que le champ d'application de l'article 135-9 du Code pénal est plus restreint que celui de l'article 3, paragraphe 1er, point f), de la directive (UE) 2017/541, étant donné qu'il érige en infraction terroriste le fait de livrer, de poser ou de faire exploser ou détonner un engin explosif ou un autre engin meurtrier dans ou contre des lieux ou installations déterminés, à savoir un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure, alors que la directive (UE) 2017/541 ne précise ni les lieux, ni les installations qui font l'objet de l'infraction.

La Commission européenne estimait, en outre, que la recherche, la fabrication, la possession et l'acquisition d'explosifs ou d'autres armes létales ne sont pas érigées en infractions terroristes comme il se doit.

L'article 135-14 du Code pénal dispose qu' « *est puni des peines prévues à l'article 135-17 le fait de préparer la commission d'une des infractions prévues par le présent chapitre, dès lors que la préparation de ladite infraction est caractérisée par :*

(1) Le fait de détenir, de rechercher, de se procurer ou de fabriquer des explosifs, des armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses ou de détenir, de rechercher ou de se procurer des renseignements sur d'autres méthodes et techniques spécifiques de nature à contribuer à la préparation ou à la commission d'une infraction terroriste, et

(2) au moins l'un des autres faits matériels suivants:

1. Recueillir des renseignements sur des lieux ou des personnes afin de mener une action terroriste dans ces lieux ou contre ces personnes ou exercer une surveillance sur ces lieux ou ces personnes;

2. S'entraîner au maniement d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses ou d'autres méthodes et techniques spécifiques ou à toute forme de combat ou au pilotage d'aéronefs ou à la conduite de trains ou de navires;

3. Consulter habituellement un ou plusieurs services de communications électroniques ou fréquenter habituellement des cercles au sens de l'article 135-11 (2), ou détenir des objets ou des documents qui provoquent à la commission d'actes de terrorisme;

4. Avoir séjourné à l'étranger sur un théâtre d'opérations de groupes terroristes. »

La Commission européenne conclut que la fabrication, la possession, l'acquisition et la recherche d'explosifs ou d'autres armes (y comprises les substances nocives ou dangereuses) ne sont érigées en infractions qu'en tant qu'actes préparatoires à la commission d'une autre infraction et ne sont pas directement érigées en infractions terroristes, comme le prescrit l'article 3, paragraphe 1er, point f), de la directive (UE) 2017/541. La Commission européenne estime que l'article 135-14 du Code pénal ajoute des conditions supplémentaires pour incriminer ces comportements : il faut en effet qu'au moins l'un des faits matériels énoncés à l'article 135-14, paragraphe 2, du Code pénal se produise, ce qui rend le champ d'application dudit article plus restreint que celui de l'article 3, paragraphe 1er, point f), de la directive (UE) 2017/541.

Dans leur réponse à la lettre de mise en demeure, les autorités luxembourgeoises ont indiqué que les articles 135-9 et 135-10 du Code pénal transposent les exigences résultant de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif du 15 décembre 1977. En ce qui concerne l'article 135-14 du Code pénal, les autorités luxembourgeoises soulignaient que, malgré le fait que le Code pénal considère les faits concernés comme des actes préparatoires, ces actes sont punis d'une peine d'emprisonnement d'un à huit ans, donc d'un maximum d'au moins trois ans.

Or, la Commission européenne considère que la transposition de la convention ne signifie pas automatiquement que l'article 3, paragraphe 1er, point f), de la directive (UE) 2017/541 est correctement transposé. En outre, la Commission européenne souligne que le champ d'application de l'article 135-14 du Code pénal est plus restreint que celui de l'article 3, paragraphe 1er, point f), de la directive (UE) 2017/541. Si la mention d'un maximum d'au moins trois ans semble suggérer que les actes en question satisfont à l'exigence d'être définis comme des actes de terrorisme au sens de l'article 135-1, paragraphe 1er, du Code pénal, cette qualification ne change rien au fait que ces actes ne sont incriminés qu'en tant qu'actes préparatoires à la commission d'une autre infraction.

Au vu de ce qui précède, il est proposé d'insérer un article 135-10*bis*, paragraphe 1er, qui vise à incriminer en tant qu'actes terroristes autonomes les actes prévus à l'article 3, paragraphe 1er, point f), de la directive (UE) 2017/541, à savoir la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport, la fourniture ou l'utilisation d'explosifs ou d'armes, y compris d'armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires, ainsi que la recherche et le développement pour ce qui est des armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires. Concernant l'application des peines, il est proposé d'adapter l'échelle des peines encourues aux dispositions de l'article 135-17 du Code pénal.

Paragraphe 2

Suivant les explications fournies par les autorités luxembourgeoises, l'article 3, paragraphe 1er, point g), de la directive (UE) 2017/541 est transposé dans la législation luxembourgeoise par les articles 135-9 et 135-10 du Code pénal.

La libération de substances dangereuses et la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines sont couvertes par les articles 135-9 et 135-10 du Code pénal, qui érigent en infraction terroriste le fait de livrer, poser, ou faire exploser ou détonner intentionnellement un engin explosif ou un autre engin meurtrier dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure. Le terme « *engin explosif ou autre engin meurtrier* » recouvre « *toute arme, tout engin explosif ou incendiaire* » et l'« *émission, la dissémination ou l'impact de produits chimiques toxiques, d'agents biologiques, toxines ou substances analogues ou de rayonnements ou de matières radioactives* ». L'élément *« ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines »* est

couvert par l'article 135-10, troisième tiret, point 2), du Code pénal qui s'applique à tout dispositif « *conçu pour provoquer la mort, des dommages corporels graves […]* ».

Toutefois, dans la lettre de mise en demeure, la Commission européenne, tout en se référant à ses explications fournies au titre de l'article 3, paragraphe 1er, point f), de la directive (UE) 2017/541, estime que l'article 135-9 du Code pénal érige en infraction terroriste le fait de livrer, poser, ou faire exploser ou détonner intentionnellement un engin explosif ou un autre engin meurtrier uniquement lorsque l'infraction est commise dans ou contre un lieu public, une installation gouvernementale ou une autre installation publique, un système de transport public ou une infrastructure. Par conséquent, le champ d'application dudit article est plus restreint que celui de l'article 3, paragraphe 1er, point g), de la directive (UE) 2017/541, qui ne précise ni le lieu, ni l'installation qui fait l'objet de l'infraction.

Les autorités luxembourgeoises font valoir que les articles 510 et 520 du Code pénal énoncent que les infractions prévues auxdits articles peuvent être qualifiées de terroriste au sens de l'article 135-1, paragraphe 1er, du Code pénal si elles ont été commises intentionnellement dans un but terroriste.

Or, la Commission européenne constate que les articles 510 et 520 du Code pénal ne transposent pas non plus correctement l'article 3, paragraphe 1er, point g), de la directive (UE) 2017/541. En effet, ce dernier ne précise pas le lieu où l'infraction est commise, alors que l'article 510 du Code pénal vise uniquement l'incendie volontaire d'édifices, de bateaux, de magasins, de chantiers ou tous d'autres lieux quelconques servant à l'habitation et contenant une ou plusieurs personnes au moment de l'incendie ; d'édifices servant à des réunions de citoyens, pendant le temps de ces réunions ; ou de tous lieux, même inhabités, que si, d'après les circonstances, l'auteur a dû présumer qu'il s'y trouvait une ou plusieurs personnes au moment du crime. De même, l'article 520 du Code pénal érige uniquement en infraction la destruction des édifices, navires, bateaux, voitures, wagons, magasins, chantiers ou autres constructions.

Au vu de ce qui précède, il est proposé d'insérer un article 135-10*bis*, paragraphe 2, qui vise à incriminer en tant qu'actes terroristes autonomes les actes prévus à l'article 3, paragraphe 1er, point g), de la directive (UE) 2017/541, à savoir la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines. Concernant l'application des peines, il est proposé d'adapter l'échelle des peines encourues aux dispositions de l'article 135-9 du Code pénal.

Paragraphe 3

Étant donné que les paragraphes 1er et 2 renvoient à l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses, y compris les armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires, ainsi qu'à la libération de substances dangereuses, la provocation d'incendies, les inondations ou explosions ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines, faits qui peuvent avoir des conséquences dommageables ou même mortelles, il est utile de rajouter les distinctions et les précisions telles qu'elles figurent à l'article 135-9, paragraphes 2 à 4 du Code pénal.

Ad Article 2 – modification la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Par avis motivé adressé au Luxembourg en date du 19 avril 2023 pour défaut de transposition correcte en droit national de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2022/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, la Commission

européenne considère que l'article 24, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/541 n'est pas correctement transposé.

Aux termes de l'article 24, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/541 : « *Les États membres veillent à ce que des services d'aide répondant aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme soient en place conformément à la directive 2012/29/UE et soient accessibles aux victimes immédiatement après un attentat terroriste et aussi longtemps que nécessaire. Ces services sont fournis en complément, ou comme faisant partie intégrante, des services généraux d'aide aux victimes, qui peuvent faire appel aux entités existantes fournissant une aide spécialisée.* »

Suivant les explications fournies par les autorités luxembourgeoises, l'article 24, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/541 est transposé dans la législation luxembourgeoise par les articles 3-7 et 9-2, paragraphe 2, du Code de procédure pénale et par l'article 77 de la loi sur l'organisation judiciaire.

L'article 3-7 du Code de procédure pénale dispose que la victime est informée, sans délai et dans une langue qu'elle comprend, sauf les cas d'impossibilité matérielle dûment constatée et afin de lui permettre de faire valoir ses droits : du type de soutien qu'elle peut obtenir et auprès de qui elle peut l'obtenir, y compris le cas échéant, des informations de base concernant l'accès à une aide médicale, à toute aide spécialisée, notamment une aide psychologique, et à une solution en matière de logement ; des modalités et des conditions d'obtention d'une protection, d'accès à l'assistance judiciaire, d'obtention d'une indemnisation, d'exercice du droit à l'interprétation et à la traduction ; et de son droit à une appréciation individuelle auprès du Service d'aide aux victimes afin de vérifier la nécessité d'un traitement spécifique pour prévenir la victimisation secondaire.

L'article 9-2, paragraphe 2, du Code de procédure pénale fait obligation à la police judiciaire d'informer toute victime de son droit de porter plainte et de son droit de recevoir gratuitement une copie de la plainte, de son droit de demander réparation du préjudice subi ainsi que de la possibilité d'être aidée ou assistée gratuitement par les services d'aide aux victimes.

L'article 77 de la loi sur l'organisation judiciaire dispose qu'il est constitué auprès du parquet général un service central d'assistance sociale (SCAS) regroupant tous les services chargés d'enquêtes sociales et d'assistance à des personnes sous surveillance judiciaire, tel que le service d'aide aux victimes.

Dans son avis motivé, la Commission européenne estimait que ces dispositions ne garantissaient pas que des services d'aide répondant aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme soient accessibles à celles-ci immédiatement après un attentat terroriste et aussi longtemps que nécessaire.

Dans leur réponse à la lettre de mise en demeure, les autorités luxembourgeoises ont fait une présentation détaillée des services mis en place pour aider concrètement les victimes du terrorisme, en mentionnant notamment les plans d'urgence qui sont actuellement applicables en cas d'attentat terroriste.

La Commission européenne a pris acte de l'existence de ces services dans la pratique, mais a souligné que « *pour transposer correctement l'article 24, paragraphe 2, de la directive, la législation luxembourgeoise doit prévoir que des services d'aide répondant aux besoins spécifiques des victimes du terrorisme soient accessibles immédiatement après un attentat terroriste et aussi longtemps que nécessaire. L'existence de services d'aide répondant à toutes les exigences qui découlent de cette disposition devrait être garantie par la loi et ainsi ne pas dépendre de facteurs tels que les choix politiques d'un gouvernement et/ou l'allocation de fonds. Les États membres doivent garantir l'existence de services d'aide répondant aux*

besoins spécifiques des victimes du terrorisme, de manière à leur offrir une sécurité juridique et la possibilité de faire valoir les droits que leur confère la directive devant les juridictions nationales. Or, à l'heure actuelle, cela n'est pas prévu par les articles 3-7 et 9-2 (2) CPP et l'article 77 de la loi sur l'organisation judiciaire, ni, à la connaissance de la Commission, par aucune autre disposition de droit national. »

Au vu de ce qui précède, il est proposé d'insérer une disposition légale portant sur la prise en charge des victimes d'infractions à but terroriste, en concordance avec la directive (UE) 2017/541.

Echange de vues

❖ M. Fernand Kartheiser (ADR) s'interroge si le Gouvernement entend, à la suite des critiques formulées par la Commission européenne, se doter d'un service d'aide aux victimes à part au niveau du SCAS.

Le représentant du Ministère de la Justice répond qu'il n'est pas prévu de créer un service d'aide aux victimes nouveau. Ce rôle incombe au SCAS et l'adaptation de la législation luxembourgeoise permet de clarifier que ce service d'aide est accessible aux victimes d'un acte de terrorisme.

*

6. Divers

- Réunion jointe du 16 mai 2024

La demande de mise à l'ordre du jour du groupe politique LSAP du 20 mars 2024 sera examinée le 16 mai 2024, en présence des Députés de la Commission des Affaires intérieures.

- Recrutement de référendaires de justice

Mme la Ministre de la Justice informe les membres de la Commission de la Justice, suite à une question posée par M. Dan Biancalana (LSAP) au cours de la réunion du 28 mars 2024[4], qu'un total de 27 référendaires de justice a été recruté par les cours et tribunaux. A cela s'ajoute qu'un poste de référendaire de justice est actuellement à pourvoir au niveau du parquet de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg.

Annexe :

- Demande de mise à l'ordre du jour du groupe politique LSAP du 20 mars 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact

[4] Procès-verbal de la réunion de la Commission de la Justice du 28 mars 2024 (P.V. JUST 11).

7961/10

N° 7961[10]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(18.4.2024)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la Justice (ci-après « la Commission ») lors de sa réunion du 18 avril 2024.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements parlementaires effectués (**figurant en caractères gras et soulignés**) et les propositions de texte formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 6 février 2024 que la Commission a fait siennes (figurant en caractères soulignés).

*

I. OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

Article 34 (ancien article 33) du projet de loi portant sur l'article 8 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Il convient à titre préliminaire de répondre aux interrogations soulevées par le Conseil d'État quant à l'obligation maintenant faite aux autorités nationales et aux professionnels de devoir consulter le Registre des bénéficiaires effectifs (RBE). À la question de savoir quelles données des entités inscrites au RBE doivent être consultées, la Commission peut ici confirmer que le texte de référence en la matière est la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui définit les obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Il ne s'agit pas de couvrir ici « toute entité » dont le professionnel a connaissance, mais de viser sa clientèle telle que définie par la loi précitée du 12 novembre 2004.

Il semble indispensable de clarifier cette obligation, étant donné qu'il n'est pas suffisant de consulter le RBE uniquement lors de l'entrée en relation avec un client, mais d'effectuer ce contrôle tout au long de la relation d'affaires, faisant ainsi partie de l'obligation de vigilance envers sa clientèle de manière générale.

Le contrôle *ex post* a pour avantage que chaque professionnel effectue son contrôle de manière autonome et peut faire le comparatif avec les données inscrites dans le RBE. Le contrôle effectué directement par les acteurs en relation avec le client aboutit à une qualité d'information bien meilleure qu'un contrôle sur pièce effectué par le teneur de registre.

Cette approche est d'ailleurs confirmée par le nouveau règlement européen[1] relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme dans son considérant 54 :

« La consultation des registres des bénéficiaires effectifs permet aux entités assujetties de vérifier leur concordance avec les informations obtenues dans le cadre du processus de vérification et ne devrait pas constituer la principale source de vérification de l'entité assujettie. Lorsque les entités assujetties constatent des divergences entre les informations figurant dans les registres des bénéficiaires effectifs et les informations qu'elles obtiennent auprès du client ou d'autres sources fiables lors de l'exercice de la vigilance à l'égard de la clientèle, elles devraient signaler ces divergences aux entités chargées du registre des bénéficiaires effectifs concerné afin que des mesures puissent être prises pour remédier aux incohérences. Ce processus contribue à la qualité et à la fiabilité des informations figurant dans les registres des bénéficiaires effectifs, dans le cadre d'une approche multidimensionnelle visant à faire en sorte que les informations contenues dans les registres des bénéficiaires effectifs soient exactes, adéquates et à jour. »

Cette approche multidimensionnelle fait aussi partie des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) en la matière[2].

À la question de savoir à quel intervalle la consultation doit avoir lieu (mensuellement, semestriellement ou trimestriellement), il convient de renvoyer à la loi précitée du 12 novembre 2004 qui précise que ces procédures d'identification sont à effectuer en fonction de l'appréciation des risques liés aux types de clients, aux pays ou zones géographiques et aux produits, services, transactions ou canaux de distribution particuliers. L'article 3 (5) de la loi précitée du 12 novembre 2004 dispose ainsi que « *les professionnels sont tenus d'appliquer les procédures de vigilance à l'égard de la clientèle non seulement à tous leurs nouveaux clients, mais aussi, aux moments opportuns, à la clientèle existante en fonction de leur appréciation des risques* ».

Les sanctions auxquelles l'autorité nationale ou le professionnel s'exposent s'ils méconnaissent cette obligation sont prévues par la loi précitée du 12 novembre 2004. Les moyens de contrôle sont également ceux mis en œuvre par ladite loi.

Le Conseil d'État renvoie aussi au nouvel article 15-1, paragraphe 3, de la loi précitée du 13 janvier 2019 à propos des agents de l'État, des communes et des établissements publics pour lesquels seule une obligation d'informer le gestionnaire et non une obligation de consulter le RBE est prévue.

Il est en effet exact que ces entités publiques n'ont pas d'obligation de consultation car elles ne sont tout simplement pas soumises à la loi précitée du 12 novembre 2004, mais disposant toutefois d'un accès, il est plus efficace de leur imposer également l'obligation de remonter toute divergence qu'elles pourraient identifier afin de renforcer la qualité des données inscrites au RBE.

*

II. AMENDEMENTS

Amendement n°1

À l'article 17 du projet de loi portant sur l'article 12*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises est inséré un nouveau point 3° avec la teneur suivante :

« **3° Un nouvel alinéa est inséré à la suite du deuxième alinéa ayant la teneur suivante :**

« Le numéro d'identification national alloué conformément à l'alinéa précédent est communiqué par le Centre des technologies et de l'information de l'État directement à la personne physique concernée. » »

---

1 Pas encore publié, ce règlement fait partie du nouveau « paquet AML » qui sera voté par le Parlement européen en avril 2024.
https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en?prefLang=fr&etrans=fr#regulation

2 https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Guidance-Beneficial-Ownership-Legal-Persons.pdf.coredownload.pdf P.21: *Countries may consider extending these responsibilities further beyond simply identifying errors in and improving the quality of basic and beneficial ownership information and be used to help inform the national understanding of current and emerging risks.*

Commentaire :

Le Conseil d'État a formulé une opposition formelle en rapport avec la procédure d'attribution d'un numéro d'identification national mentionnée à l'article 11*ter* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, introduit par l'article 15 du projet de loi.

Après demande de reconfirmation auprès du Centre des Technologies de l'Information de l'État (CTIE) de la procédure de notification d'un nouveau numéro suite à une demande d'attribution d'un nouveau numéro émanant d'une administration, il apparait que la procédure actuelle d'attribution est la suivante : dans le registre national des personnes physiques (RNPP) l'adresse saisie dans le RNPP et transmise par l'administration au CTIE doit correspondre à l'adresse de résidence de la personne et non pas à l'adresse de l'entreprise. L'adresse de résidence de la personne concernée doit être justifiée par une pièce justificative valable qui est à vérifier par l'administration par laquelle transite la demande.

Le CTIE a confirmé que le RNPP envoie ensuite une lettre de notification des changements des données inscrites (et donc aussi de l'immatriculation) à la personne concernée, qu'elle soit résidente au Luxembourg ou non. Les lettres de notification aux personnes concernées sont générées automatiquement une fois par semaine.

Il ressort de ce qui précède que, dans le contexte d'une demande qui transite par le *Luxembourg Business Registers* (LBR), le CTIE ne peut donc pas envoyer le numéro d'identification à l'entreprise car c'est une information non inscrite dans le RNPP.

On pourrait croire que le Conseil d'État a supposé que l'adresse inscrite dans le Registre de commerce et des sociétés (RCS) soit identique à celle inscrite dans le RNPP ce qui n'est pas forcément le cas. Ces deux adresses correspondent uniquement lorsque le RCS inscrit également l'adresse de résidence de la personne concernée.

Si la personne choisit de vouloir inscrire au RCS son adresse professionnelle (l'adresse de l'entreprise par exemple), il faut qu'elle communique au LBR son adresse de résidence aux fins d'obtenir un numéro d'identification au RNPP.

Pour clarifier la procédure, il est proposé d'insérer un point 3° à l'article 12*bis* de la loi modifiée précitée du 19 décembre 2002 qui précise la notification à faire par le CTIE, cette notification étant à faire à la personne concernée à son adresse de résidence.

Amendement n°2

L'article 23 du projet de loi, portant sur l'article 15-1 de la loi précitée du 19 décembre 2002, est amendé comme suit :

« **Art. 23.** A la suite de l'article 15, de la même loi, est ajouté un nouvel article 15-1 ayant la teneur suivante :

« Art. 15-1. (1) La banque de données du registre de commerce et des sociétés est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée par la loi au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre de commerce et des sociétés et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les ~~**fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions**~~ **traitements de données à caractère personnel suivants :**

1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

2° le répertoire général créé par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ;

3° le fichier des autorisations d'établissement exploité pour le compte du ministre ayant l'Economie dans ses attributions ;

4° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie ;

5° la centrale des bilans dont le Service central de la statistique et des études économiques est le gestionnaire conformément à l'article 76 ;

6° le fichier reprenant le code nace attribué par le Service central de la statistique et des études économiques ;

7° le fichier relatif aux affiliations des salariés géré par le Centre commun de la sécurité sociale sur base de l'article 413 du Code de la Sécurité sociale, uniquement en ce qui concerne le nombre de salariés par entité immatriculée au Registre de commerce et des sociétés.

~~Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre III de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.~~

(3) Les agents de l'Etat, des communes ou des établissements publics qui consultent le registre de commerce et des sociétés dans l'exercice de leurs missions sont tenus d'informer le gestionnaire dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le registre de commerce et des sociétés, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation. » »

Commentaire :

Comme suggéré par le Conseil d'État dans le cadre de son opposition formelle formulée à l'égard de l'article 23, le texte proposé reprend directement dans la loi les traitements de données auxquels le gestionnaire du RCS peut avoir accès. L'alinéa 2 du paragraphe 2 renvoyant à un règlement grand-ducal peut partant être supprimé, étant relevé que la première phrase de l'alinéa 2 est redondante avec la première phrase de l'alinéa 1er du paragraphe 2.

Amendement n°3

L'article 26 du projet de loi, portant sur l'article 21, paragraphe 5 de la loi précitée du 19 décembre 2002, est amendé comme suit :

« **Art. 26.** L'article 21, paragraphe 5, de la même loi prend la teneur suivante :

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés~~,~~ autre qu'une décision de refus visée au paragraphe 3 peut être déférée dans le délai **~~d'un~~ de trois** mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. » »

Commentaire :

Suite à la remarque formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire par rapport à l'amendement 16, le délai du recours a été aligné sur le recours de droit commun de trois mois.

Amendement n°4

Il est inséré un nouvel article 33 à la suite de l'article 32 du projet de loi portant insertion d'un nouveau paragraphe 5 à l'article 7 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs (la loi RBE) dont la teneur est la suivante :

« **Art. 33. A l'article 7 de la même loi, un paragraphe 5 est inséré ayant la teneur suivante :**

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs, autre qu'une décision visée aux articles 7, paragraphes 1er et 2 et 15, paragraphe 2 peut être déférée dans le délai de trois mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. » »

Les articles subséquents sont renumérotés.

Commentaire :

Suite à l'observation formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire par rapport à l'amendement 20, un paragraphe similaire à celui introduit dans le cadre de la loi modifiée précitée du 19 décembre 2002 est introduit, étant précisé qu'il a été estimé qu'il est plus pertinent d'introduire ce paragraphe à l'article 7 de la loi RBE qui porte de façon générale sur les recours contre les décisions

prises. Dans la foulée, une disposition particulière portant sur le recours contre une décision sur une amende administrative telle qu'elle est prévue à l'article 9, paragraphe 4, dernier alinéa de la loi RBE n'est plus nécessaire et peut être supprimée comme étant alors superfétatoire.

Amendement n°5

A l'article 35 (ancien article 34) du projet de loi, le troisième alinéa de l'article 9, paragraphe 4, de la loi RBE est supprimé.

Commentaire :

Il est renvoyé au commentaire sous l'amendement n°4.

Amendement n°6

L'article 36 du projet de loi (ancien article 35) visant l'article 11 de la loi RBE est amendé comme suit :

« **Art. 3635.** L'article 11 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 11. (1) L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert:

1° aux autorités nationales dans l'exercice de leurs missions ;

2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; ~~et~~

5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4 du paragraphe 1 comprennent notamment :

1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiées du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias **ainsi que les journalistes professionnels établis dans un ou plusieurs Etats Membres de l'Union européenne ;~~,~~**

2° les organisations**~~nationales de la société civile~~**, **~~constituées sous forme d'~~** associations **~~sans but lucratif~~ ou ~~de~~** fondations **établies sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet ~~présentant un lien avec~~ est** la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci **et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme** ; ~~et~~

4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1 points 1°, 2° ou 5° ~~du présent article~~. » »

Commentaire :

Suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État, l'accès des journalistes et des associations établis dans l'Union européenne a été mis sur le même plan que l'accès des journalistes établis au Luxembourg.

Il est proposé de profiter de l'occasion pour ajouter au point 3° du paragraphe 2 une précision quant aux personnes qui envisagent de conclure une transaction avec une entité immatriculée en y insérant

la précision prévue dans la toute prochaine 6e directive AML qui énonce à l'égard de celles-ci que la demande de consultation doit être guidée par le fait que ces personnes veulent éviter tout lien entre les transactions qu'elles entendent conclure et le blanchiment et le financement du terrorisme.

Il est à noter que compte tenu du changement proposé ici, il n'est plus nécessaire de procéder aux modifications suggérées par le Conseil d'État par rapport aux amendements 22 et 24.

Amendement n°7

L'article 39 (ancien article 38) du projet de loi, portant sur l'article 15*bis* de la loi RBE, est amendé comme suit :

« **Art. 3938.** A la suite de l'article 15 de la même loi, est inséré un nouvel article 15*bis*, libellé comme suit :

« Art. 15*bis*. (1) La demande d'accès d'une personne visée à l'article 11 paragraphe 1er, point 4° autre qu'une personne visée au paragraphe 2 points 1°, 2° ou 4° ne peut concerner ~~**qu'un nombre limité de personne morales ou**~~ **que les** entités **immatriculées en lien direct avec ses recherches ou investigations et ne peut pas viser l'ensemble des entités immatriculées** ~~**par demande. Elle et**~~ ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ou la dénomination.

(2) La demande précise, sous peine de nullité :

1° si le requérant est une personne physique : les noms, prénoms, nationalités, date de naissance, lieu de naissance et domicile ou résidence de la personne demanderesse ; si le requérant est une personne morale : la dénomination, l'adresse précise du siège et la personne ou l'organe qualifié pour la représenter en justice ;

2° pour chaque ~~personne morale ou~~ entité immatriculée visée par la demande :

a) le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ; ou

b) la dénomination.

3° le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé.

À l'appui de la demande il est joint tout document de nature à justifier de l'existence d'un intérêt légitime.

(3) Le gestionnaire décide du bien-fondé de la demande en appréciant l'existence d'un intérêt légitime ~~dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme~~ de la demande d'accès et notifie sa décision à la personne physique ou morale requérante.

Aux fins de l'appréciation de l'existence d'un intérêt légitime, le gestionnaire s'appuie sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Le gestionnaire tient compte de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision.

(4) En cas de décision favorable du gestionnaire, ~~le gestionnaire~~ celui-ci transmet à la personne physique ou morale requérante dans un délai de ~~3~~ trois jours ouvrables à compter de la décision un extrait comportant les informations visées au paragraphe 1er.

La personne physique ou morale requérante ne peut utiliser l'information à des fins autres que celles précisées dans la demande et acceptées par le gestionnaire.

(5) En cas de décision négative du gestionnaire et de recours contre cette décision conformément aux dispositions du paragraphe 6, le gestionnaire s'abstient de transmettre l'extrait jusqu'à ce qu'à ce qu'une décision judiciaire soit coulée en force de chose jugée.

(6) Contre la décision du gestionnaire, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Il doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. » »

Commentaire :

Il est impossible de fixer un nombre précis d'entités ou de personnes morales pouvant faire l'objet d'une consultation, comme ce nombre serait déterminé de façon arbitraire ou bien trop important ou trop limité. De plus, ceci n'empêcherait pas des demandes successives. Il est néanmoins proposé d'ajouter la précision que la demande ne peut viser que les entités en lien direct avec les recherches ou investigations menées et que ceci ne peut porter sur l'ensemble des entités inscrites.

Amendement n°8

L'article 16-2 de la loi RBE, repris à l'article 41 (ancien article 40) du projet de loi, est amendé comme suit :

« Art. 16-2. (1) Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les Les fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre des bénéficiaires effectifs et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les ~~**fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions.**~~ **traitements de données à caractère personnel suivants :**

1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

2° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie.

~~**Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre 3 de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics concernés ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.**~~

(3) Le gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. »

Commentaire :

L'adaptation effectuée par l'amendement sous rubrique suit la même logique que celle effectuée dans le contexte du RCS (amendement n°2), sauf que la liste des traitements de données à caractère personnel est plus limitée.

Amendement n°9

Il est proposé d'introduire à la suite de l'article 44 du projet de loi (ancien article 43) un nouvel article 45 portant sur l'article 4, alinéa 2 de la loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation ayant la teneur suivante :

« **Art. 45. A l'article 4, alinéa 2 de la loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation et modifiant : 1° le Code de commerce ; 2° le Nouveau Code de procédure civile ; 3° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 4° 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 et portant modification de – la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; – la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; – la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; – la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; – la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 5° la loi**

modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts, les mots « avec accusé de réception » sont supprimés. »

Commentaire :

Cette modification a pour objet de remédier aux problèmes pratiques survenus lors de la mise en œuvre de cet alinéa, tout en garantissant la traçabilité des envois effectués à destination des sociétés commerciales concernées.

Au vu du grand nombre de sociétés commerciales à notifier, le mécanisme des lettres recommandées avec accusé de réception entraîne un alourdissement considérable et inutile de la procédure. En effet, l'envoi de lettres recommandées avec accusé de réception par le gestionnaire du RCS nécessite une large manipulation manuelle qui a un effet contraire à celui de l'esprit de la loi, à savoir la disparition efficiente et rapide des sociétés commerciales sans substance.

De plus, le recours à une lettre recommandée avec accusé de réception semble inutile dans les nombreuses hypothèses dans lesquelles la société commerciale concernée a un siège dénoncé. Dans ces cas, la société ne dispose pas de siège valablement inscrit au RCS et partant, il sera matériellement impossible de toucher la société et par conséquent d'obtenir un accusé de réception de cette société.

En outre, comme la loi vise surtout les sociétés de type « coquille vide », il est de toute façon très improbable de recevoir un retour de la majorité des sociétés contactées.

Il y a lieu de noter que l'envoi de lettres recommandées sans accusé de réception garantit la traçabilité des envois et apporte ainsi la preuve suffisante que la société concernée a été valablement contactée. L'envoi de simples lettres recommandées fait l'objet d'un traitement automatisé de la part du gestionnaire du RCS et permettrait d'augmenter le volume de traitement des sociétés, d'accélérer le processus et par conséquent de faire disparaître les sociétés visées plus rapidement et plus efficacement.

*

Au nom de la Commission de la Justice, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'État les amendements exposés ci-dessus.

J'envoie copie de la présente à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement, avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Claude WISELER

*

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Chapitre 1er – Modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

Art. 1er. L'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, est ~~modifié~~ remplacé comme suit :

~~1° L'alinéa 1er est scindé en deux alinéas dont le premier et le début de phrase du second prennent la teneur suivante :~~

~~a)~~ « Art. 1er. Il est tenu un registre de commerce et des sociétés, qui a pour objet :

1° la collecte et l'inscription des informations requises par la loi en rapport avec les personnes et les entités immatriculées visées à l'alinéa 2~~,~~ ;

2° la conservation de ces informations~~,~~ ; ~~et~~

3° la mise à disposition de ces informations au public et aux administrations et établissements publics aux fins suivantes :

a) à des fins d'information ;

b) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

c) à des fins statistiques ;

d) à des fins scientifiques ; ~~et~~

e) à toutes autres fins déterminées par la loi.

Sont immatriculés au registre de commerce et des sociétés sur leur déclaration ou sur la déclaration d'un mandataire :

1° les commerçants personnes physiques ;

2° les sociétés commerciales à l'exception des sociétés commerciales momentanées et des sociétés commerciales en participation ;

3° les groupements d'intérêt économique ;

4° les groupements européens d'intérêt économique ;

5° les succursales créées au Grand-Duché de Luxembourg par des sociétés commerciales et civiles, des groupements d'intérêt économique et des groupements européens d'intérêt économique, relevant du droit d'un autre Etat ;

5*bis*° les succursales créées au Grand-Duché de Luxembourg par des sociétés commerciales et civiles, des groupements d'intérêt économique et des groupements européens d'intérêt économique de droit luxembourgeois ;

5*ter*° les succursales créées sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne par des sociétés de droit luxembourgeois figurant à l'annexe II de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés ;

6° les sociétés civiles ;

7° les associations sans but lucratif ;

8° les fondations ;

9° les associations d'épargne pension ;

10° les associations agricoles ;

11° les établissements publics de l'Etat et des communes ;

12° les associations d'assurances mutuelles ;

13° les sociétés en commandite spéciale ;

15° les mutuelles ;

15°*bis* les fonds d'investissement alternatifs réservés qui n'ont pas la forme juridique visée par les points 2°, 13° et 14° ;

16° les autres personnes morales ou les entités dont l'immatriculation est prévue par la loi.

Seules les personnes ou les entités dont l'immatriculation est prévue à l'alinéa 2 sont immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

Les inscriptions prescrites par la loi de même que toute modification se rapportant aux faits dont la loi ordonne l'inscription doivent être portées sur le registre. Les informations inscrites doivent être adéquates, exactes et actuelles. ».

~~3° Le dernier alinéa est supprimé.~~

Art. 2. L'article 2, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 2. (1) Le registre de commerce et des sociétés fonctionne sous l'autorité du ministre de la Justice, qui en confie la gestion à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin.

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés à a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), tel que modifié.

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier et a la qualité de sous-traitant au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité. ».

Art. 3. L'article 3, alinéa 1er, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 2°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et le cas échéant, le prénom usuel » ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et ~~l~~'une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° le cas échéant, les personnes nommées en qualité de gérant et fondé de pouvoir général, leur adresse privée ou professionnelle précise, leurs attributions, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*; »

4° ~~Au~~ Le point 8°est modifié comme suit :

a) ~~, sont insérés~~ Après les termes « la nationalité, », les termes « le sexe, le numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » ;

b) ~~5° Au point 8°, sont insérés~~ Le point-virgule *in fine* est remplacé par les termes ~~le bout de phrase :~~ « Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ; »

Art. 4. L'article 4, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 4. Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi au Grand-Duché de Luxembourg doit être immatriculée. L'immatriculation de la succursale ne peut être effectuée qu'après l'immatriculation du principal établissement. Celle-ci indique :

1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés du commerçant personne physique ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et l'adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 5. A la suite de l'article 4, de la même loi, est inséré un nouvel article 4*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. 4*bis*. Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi à l'étranger doit être immatriculée. L'immatriculation indique :

1° les nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques du commerçant personne physique, ainsi que son numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés auprès duquel il est immatriculé, si la législation de l'Etat dont il relève prévoit un tel numéro. Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et l'une adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du ~~28 décembre 1988~~ 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 6. L'article 6, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et ~~l'~~une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

2° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° dans le cas des sociétés à responsabilité limitée, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; » ;

3° Le point 6*bis*° est remplacé comme suit :

« 6*bis*° dans le cas des sociétés à responsabilité limitée simplifiées, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ainsi que le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ; » ;

4° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° dans le cas des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple, les associés solidaires et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° » ;

5° Le point 8° est remplacé comme suit :

« 8° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour la société en leur qualité de mandataires légaux, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et l'organe social auquel elles appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°; » ;

6° Le point 9° est remplacé comme suit :

« 9° le commissaire aux comptes ou le réviseur d'entreprises agréé, son adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;» ;

7° Le point 11° est remplacé comme suit :

« 11° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; ».

Art. 7. L'article 6*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° les associés commandités et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; » ;

2° Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, le régime de signature, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 8. L'article 7, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 3° est remplacé comme suit :

« 3° les membres du groupement et l'adresse privée ou professionnelle précise de chacun, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

2° Au point 5°, sont ajoutés après les termes « siège social du groupement », les termes « et l'adresse électronique si une telle adresse existe » ;

3° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour le groupement, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 1°; » ;

4° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° pour les groupements résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou ceux ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; ».

Art. 9. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, les termes « la date de constitution de la société et » sont insérés au début de ce point ;

2° Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

3° Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

4° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, la nature et l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

5° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3°. ».

Art. 10. L'article 9, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, les termes « la date de constitution et » sont insérés au début de ce point ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour l'association, la fondation ou la mutuelle ou les membres de l'organe de gestion pour les établissements publics, leur adresse privée ou professionnelle précise, leur fonction et le cas échéant l'organe auquel ils appartiennent, la nature et de l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 11. L'article 10, point 3°, de la même loi, est remplacé comme suit :

« 3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; ».

Art. 12. A la suite de l'article 10, de la même loi, est inséré un nouvel article 10*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. 10*bis*. Tout fonds d'investissement alternatif réservé visé à l'article 1er alinéa 1, point 16° est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique :

1° le nom du fonds ;

2° la date de la constitution du fonds ;

3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3°. ».

Art. 13. L'article 11, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 1° est remplacé comme suit :

« 1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés de la société commerciale, du groupement d'intérêt économique, du groupement européen d'intérêt économique ou de la société civile ; » ;

2° Au point 2°, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale du principal établissement » sont supprimés ;

3° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l' une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

4° Le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

5° A la suite du point 5° est inséré un nouveau point 6° ayant la teneur suivante :

« 6° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 14. L'article 11*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° A l'alinéa 1, point 1°, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;

2° Le point 2°, du même alinéa est remplacé comme suit :

« 2° le numéro d'immatriculation au registre de commerce de la personne morale de droit étranger, si la législation de l'Etat dont elle relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre; » ;

3° Au point 3°, du même alinéa, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale de l'entité » sont supprimés ;

4° Au point 4°, du même alinéa, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l' une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

5° Le point 6°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 6° les personnes qui ont le pouvoir d'engager la personne morale de droit étranger à l'égard des tiers en tant qu'organe de celle-ci légalement prévu ou membres de tel organe, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs,

a) s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3° ; » ;

6° Le point 7°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 7° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

7° Au point 8°, du même alinéa, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;

8° A la suite du point 8°, du même alinéa, est inséré un point 9°, ayant la teneur suivante :

« 9° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 15. A la suite de l'article 11*bis*, de la même loi, sont insérés les nouveaux articles 11*ter* et 11*quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 11*ter*. Au moment de l'inscription d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, liquidateurs, gestionnaires de fonds, domiciliataires, dépositaires, représentants permanents, au titre de la présente loi, les informations d'identification suivantes sont à communiquer:

1° s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalités, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques;. Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée; ;

2° s'il s'agit de personnes morales ou d'entités immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation,

3° s'il s'agit de personnes morales ou d'entités non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre.

Art. 11*quater*. Lors de l'immatriculation d'un fonds d'investissement alternatif réservé, sont à inscrire la dénomination et l'adresse précise du siège de son gestionnaire, tel que prescrit par l'article 4 de la loi du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* 2° et 3°. ».

Art. 16. L'article 12, de la même loi, est modifié comme suit :

1° A l'alinéa 1, les termes « et verse une copie de l'autorisation d'établissement » sont supprimés ;

2° L'alinéa 2 est supprimé.

Art. 17. L'article 12*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° L'alinéa 1 est supprimé ;

2° Au deuxième alinéa, la 1ère partie de la phrase libellée « Les personnes physiques ne disposant pas d'un numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » est remplacée par les termes « Les personnes physiques, dont le numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est à communiquer en vertu de la présente loi et pour lesquelles un tel numéro n'existe pas ».

3° Un nouvel alinéa est inséré à la suite du deuxième alinéa ayant la teneur suivante : « Le numéro d'identification national alloué conformément à l'alinéa précédent est communiqué par le Centre des technologies et de l'information de l'État directement à la personne physique concernée. ».

Art. 18. À la suite de l'article 12*ter*, de la même loi, est inséré un nouvel article 12*quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 12*quater*. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut assister le Service central de la statistique et des études économiques dans sa mission de collecte obligatoire des renseignements statistiques, résultant de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans le cadre du paragraphe (1), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut demander la communication des renseignements statistiques, lors des immatriculations ou inscriptions prescrites à l'article 1er de la présente loi, pour le compte du Service central de la statistique et des études économiques.

(3) Les renseignements statistiques collectés en application des paragraphes (1) et (2) sont transmis au Service central de la statistique et des études économiques et ne sont pas conservés par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. ».

Art. 19. A l'article 12*quater*, paragraphe 1er, de la même loi, ~~il convient d'insérer~~ sont insérés les termes « et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, », entre les termes « études économiques » et les termes « auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés. »

Art. 20. A l'article 13, alinéa 1er, de la même loi, le terme « inscrire » est remplacé par les termes « déposer aux fins d'inscription ». Au point 15), la référence à l'article « 42 » est remplacée par la référence à l'article « 430-6 ».

Art. 21. L'article 14, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1er , lettre b), les termes « des mandataires désignés par décision judiciaire, auquel cas la demande d'inscription doit être accompagnée de la décision judiciaire en question, ou » sont supprimés ;

2° Le paragraphe 3 est remplacé comme suit :

« Les inscriptions des décisions prévues à l'article 13 sous 13) comprennent les informations d'identification du liquidateur prescrites à l'article 11*ter*, son adresse privée ou professionnelle, ainsi que la date à laquelle la liquidation a été décidée ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales, les informations d'identification du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, prescrites à l'article 11*ter* 1°, ainsi que son adresse professionnelle ou privée précise. » ;

3° Les paragraphes 4 et 5 sont remplacés comme suit :

« Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14) relatives à la démission comprennent les informations d'identification de la personne démissionnaire prescrites à l'article 11*ter*, ainsi que sa fonction.

Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14) relative à la dénonciation de siège comprennent l'adresse précise du siège dénoncé, ainsi que les informations d'identification du domiciliataire, prescrites à l'article 11*ter*. » ;

4° Le paragraphe 6 est remplacé comme suit :

« Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 15) comprennent les informations d'identification du dépositaire prescrites à l'article 11*ter* 1° et 2°, ainsi que son adresse privée ou professionnelle. ».

Art. 22. À l'article 15 de la même loi, est ajouté un paragraphe 5, ayant la teneur suivante :

« (5) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés met d'office à jour les informations inscrites concernant les personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. ».

Art. 23. A la suite de l'article 15, de la même loi, est ajouté un nouvel article 15-1 ayant la teneur suivante :

« Art. 15-1. (1) La banque de données du registre de commerce et des sociétés est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée par la loi au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre de commerce et des sociétés et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les ~~**fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions**~~ **traitements de données à caractère personnel suivants :**

1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

2° le répertoire général créé par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ;

3° le fichier des autorisations d'établissement exploité pour le compte du ministre ayant l'Economie dans ses attributions ;

4° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie ;

5° la centrale des bilans dont le Service central de la statistique et des études économiques est le gestionnaire conformément à l'article 76 ;

6° le fichier reprenant le code nace attribué par le Service central de la statistique et des études économiques ;

7° le fichier relatif aux affiliations des salariés géré par le Centre commun de la sécurité sociale sur base de l'article 413 du Code de la Sécurité sociale, uniquement en ce qui concerne le nombre de salariés par entité immatriculée au Registre de commerce et des sociétés.

~~**Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre III de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.**~~

(3) Les agents de l'Etat, des communes ou des établissements publics qui consultent le registre de commerce et des sociétés dans l'exercice de leurs missions sont tenus d'informer le gestionnaire

dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le registre de commerce et des sociétés, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation. »

Art. 24. A la suite de l'article 19-4, de la même loi, est inséré un nouvel article 19-5 comme suit :

« Art. 19-5. (1) Le Recueil électronique des sociétés et associations fonctionne sous l'autorité du ministre de la Justice, qui en confie la gestion au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du la qualité de responsable du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, telle que modifiée.

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du recueil et a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. ».

Art. 25. A la suite du nouvel 19-5, de la même loi, est inséré un nouveau chapitre V*ter*, comprenant un nouvel article 19-6, libellés comme suit :

« Chapitre V*ter*. – Mesures et sanctions administratives permettant le maintien à jour du registre de commerce et des sociétés »

Art. 19-6. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.

(2) Pour s'assurer de la tenue à jour du registre de commerce et des sociétés, lorsque le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés constate l'existence de données erronées ou périmées, le défaut d'inscription d'une donnée requise par la loi, ou l'absence de dépôt d'un acte ou document requis par la loi, endéans les délais prescrits par la loi, il adresse par courrier recommandé à la personne ou entité concernée une demande de mise à jour de son dossier.

(3) Lorsque la personne ou entité concernée par la demande de mise à jour n'a pas régularisé son dossier endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet dans le dossier de la personne ou de l'entité, le fait que le dossier de la personne ou entité concernée n'est pas à jour ou présente des manquements aux dispositions légales applicables, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

c) prononcer une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

d) radier d'office le dossier de la personne ou entité concernée, sans que cela emporte dissolution, ni ~~les cas échéant~~ perte de la personnalité juridique, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour.

(4) Le gestionnaire notifie la décision prononçant une astreinte par lettre recommandée. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou, en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé, ~~le gestionnaire~~ il notifie le montant liquidé par lettre recommandée qui vaut titre exécutoire. Le montant liquidé de l'astreinte doit être acquitté endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes et entités auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre l'astreinte prononcée peut être introduit par l'entité concernée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(5) Le dépôt ou l'inscription de l'information, acte, extrait d'acte ou document manquants, effectués postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) et permettant la régularisation du dossier de la personne ou entité concernée entrainent :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe (2) lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de dépôt, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(6) En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe ~~2 litera~~ 3, lettre d), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au ~~parquet~~ procureur d'Etat.

Art. 26. L'article 21, paragraphe 5, de la même loi prend la teneur suivante :

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés~~,~~ autre qu'une décision de refus visée au paragraphe 3 peut être déférée dans le délai **~~d'un~~ de trois** mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. »

Art. 27. A la suite de l'article 22-3 de la même loi, il est inséré un article 22-4 nouveau ~~dans la même loi~~, qui prend la teneur suivante :

« Art. 22-4. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi. »

Art. 28. A l'article 23, alinéa 2, de la même loi, les termes « des articles » sont remplacés par les termes « de l'article » et les termes « et 22-4 » sont supprimés.

Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Art. 29. A l'article 1er, point 4°, de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, sont insérés après les termes « points 2° à », les termes « 5° et 6° à » et le chiffre « 16 » est remplacé par le chiffre « 17 ».

Art. 30. L'article 2 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 2. Il est établi sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions un registre dénommé « Registre des bénéficiaires effectifs », en abrégé « RBE », qui a pour objet ~~finalités~~:

1° l'inscription des bénéficiaires effectifs des entités immatriculées,

2° la conservation des données relatives aux bénéficiaires effectifs inscrits, et

3° la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées aux fins suivantes :

a) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme:

b) à des fins statistiques;

c) à des fins scientifiques ~~; et~~

d) à toutes autres fins déterminées par la loi. »

Art. 31. L'article 5 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 5. (1) Le gestionnaire est chargé de l'inscription, de la sauvegarde, de la gestion administrative et de la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) Le gestionnaire a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(3) Sans préjudice des autres voies de communication prévues par la présente loi, toute communication entre le gestionnaire et l'entité immatriculée se fait par voie électronique sécurisée laissant une trace de l'envoi.

(4) Le gestionnaire n'est pas responsable du contenu de l'information inscrite.

(5) Le gestionnaire peut inscrire les informations sur les bénéficiaires effectifs d'une entité immatriculée dans le Registre des bénéficiaires effectifs à la demande et pour compte de l'entité immatriculée.

(6) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

(7) Le Centre des technologies de l'information de l'État a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. »

Art. 32. A l'article 6, paragraphe 1, de la même loi, sont insérés après les termes « du gestionnaire », les termes « ou de sa plateforme électronique, ».

Art. 33. A l'article 7 de la même loi, un paragraphe 5 est inséré ayant la teneur suivante :

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs, autre qu'une décision visée aux articles 7, paragraphes 1er et 2 et 15, paragraphe 2 peut être déférée dans le délai de trois mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. »

Art. 3433. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1, sont insérés après les termes « sont tenus », les termes « , dans l'exercice de leurs missions, de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs et » ;

2° Le paragraphe 3 est supprimé.

Art. 3534. L'article 9 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 9. (1) Le gestionnaire du Rregistre des bénéficiaires effectifs effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.

(2) Pour s'assurer de la tenue à jour du Registre des bénéficiaires effectifs, lorsque le gestionnaire constate d'office ou dans le cadre de l'article 8 l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, endéans le délai prescrit par la loi, il adresse par courrier recommandé à l'entité immatriculée une demande de vérification.

(3) Lorsque l'entité immatriculée n'a pas répondu à la demande de vérification ou le cas échéant n'a pas régularisé ses inscriptions au Registre des bénéficiaires effectifs, endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet dans le dossier de la personne ou de l'entité le fait qu'une procédure de vérification est en cours de traitement, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

c) prononcer une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

d) radier d'office le dossier de l'entité immatriculée, sans que cela emporte dissolution, ni~~, le cas échéant~~ perte de la personnalité juridique, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification.

(4) Le gestionnaire notifie la décision prononçant une astreinte par lettre recommandée. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou, en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé, ~~le gestionnaire~~ il notifie le montant liquidé par lettre recommandé qui vaut titre exécutoire. L'amende doit être acquittée endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes immatriculées auxquelles ces amendes ont été infligées.

~~Un recours contre l'amende administrative peut être introduit par l'entité immatriculée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.~~

(5) La mise à jour de l'information au Registre des bénéficiaires effectifs, effectuée postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe **3~~(2)~~** entraine :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe **3~~(2)~~** lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de déclaration, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(6) En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe **3~~2 litera~~** lettre d, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au ~~parquet~~ procureur d'Etat.»

Art. 36~~35~~. L'article 11 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 11. (1) L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert:

1° aux autorités nationales dans l'exercice de leurs missions ;

2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; ~~et~~

5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4 du paragraphe 1 comprennent notamment :

1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée**s** du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias **ainsi que les journalistes professionnels établis dans un ou plusieurs Etats Membres de l'Union européenne ;~~,~~**

2° les organisations**~~nationales de la société civile~~**, **~~constituées sous forme d'~~** association**s** **~~sans but lucratif~~** ou **~~de~~** fondation**s établies sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet ~~présentant un lien avec~~ est** la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci **et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme** ; ~~et~~

4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1 points 1°, 2° ou 5° ~~du présent article~~.

Art. 37~~36~~. L'article 12 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 12. (1) Les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 points 1 à 3 et 5, et paragraphe 2 points 1, 2, et 4 ont accès aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1er.

Les autres personnes visées à l'article 11 ont un accès limité aux informations des seules personnes morales et entités visées qui ~~sont~~ font l'objet immédiat de leurs recherches ou, dans les cas des personnes visées au paragraphe 2, point ~~4~~ 3°, avec lesquelles elles sont susceptibles de conclure des transactions.

(2) L'accès est ouvert pour chaque personne ou entité aux informations suivantes :

1° pour les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1 point 1 à l'ensemble des informations visées à l'article 3 ;~~,~~

2° pour les autres personnes, aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13°. »

Art. 38~~37~~. L'article 13 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 13. (1) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation sont fixées par règlement grand-ducal.

Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités nationales visées à l'article 11, paragraphe 1, point 1° est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé.

(2*bis*) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.

(3) Aucune information sur une consultation des données par une ~~autorité~~ entité ou personnes relevant d'une des catégories visées à l'article 11 paragraphe 1er, points 1°, 3° et 4°, et du paragraphe 2 points 1°, 2° et 4° ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs.~~Le~~ et le gestionnaire s'assure que la consultation de données du Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs. »

Art. 39~~38~~. A la suite de l'article 15 de la même loi, est inséré un nouvel article 15*bis*, libellé comme suit :

« Art. 15*bis*. (1) La demande d'accès d'une personne visée à l'article 11 paragraphe 1er, point 4° autre qu'une personne visée au paragraphe 2 points 1°, 2° ou 4° ne peut concerner **~~qu'un nombre limité de personne morales ou~~ que les** entités **immatriculées en lien direct avec ses recherches ou investigations et ne peut pas viser l'ensemble des entités immatriculées ~~par demande~~. Elle ~~et~~** ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ou la dénomination.

(2) La demande précise, sous peine de nullité :

1° si le requérant est une personne physique : les noms, prénoms, nationalités, date de naissance, lieu de naissance et domicile ou résidence de la personne demanderesse ; si le requérant est une personne morale : la dénomination, l'adresse précise du siège et la personne ou l'organe qualifié pour la représenter en justice ;

2° pour chaque ~~personne morale ou~~ entité immatriculée visée par la demande :

a) le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ; ou

b) la dénomination.

3° le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé.

À l'appui de la demande il est joint tout document de nature à justifier de l'existence d'un intérêt légitime.

(3) Le gestionnaire décide du bien-fondé de la demande en appréciant l'existence d'un intérêt légitime ~~dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme~~ de la demande d'accès et notifie sa décision à la personne physique ou morale requérante.

Aux fins de l'appréciation de l'existence d'un intérêt légitime, le gestionnaire s'appuie sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Le gestionnaire tient compte de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision.

(4) En cas de décision favorable du gestionnaire, ~~le gestionnaire~~ celui-ci transmet à la personne physique ou morale requérante dans un délai de ~~3~~ trois jours ouvrables à compter de la décision un extrait comportant les informations visées au paragraphe 1er.

La personne physique ou morale requérante ne peut utiliser l'information à des fins autres que celles précisées dans la demande et acceptées par le gestionnaire.

(5) En cas de décision négative du gestionnaire et de recours contre cette décision conformément aux dispositions du paragraphe 6, le gestionnaire s'abstient de transmettre l'extrait jusqu'à ce qu'à ce qu'une décision judiciaire soit coulée en force de chose jugée.

(6) Contre la décision du gestionnaire, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Il doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. »

Art. ~~40~~39. A la suite de l'article 15*bis* de la même loi, est inséré un nouvel article 15*ter*, libellé comme suit :

« Art. 15*ter*. Il est créé une commission consultative qui assure les missions qui lui sont dévolues par l'articles 15*bis* paragraphe 3.

Un règlement grand-ducal arrête la composition et les modalités d'exécution des missions de la commission consultative. »

Art. ~~41~~40. A la suite de l'article 16, de la même loi, sont insérés deux nouveaux articles 16-1 et 16-2 ayant la teneur suivante :

« Art. 16-1. (1) Le gestionnaire prend les mesures nécessaires pour assurer l'interconnexion du Registre des bénéficiaires effectifs avec les registres visés à l'article 30, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, institués par les autres États membres par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne instituée par l'article 22, paragraphe 1er, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés, dénommée ci-après « directive (UE) 2017/1132 », conformément aux spécifications techniques et aux procédures visées à l'article 30, paragraphe 10, alinéa 1 er, de la directive (UE) 2015/849 précitée.

(2) Les informations visées à l'article 3 inscrites dans le Registre des bénéficiaires effectifs sont disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres institué par l'article 22,

paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/1132 conformément aux modalités d'accès prévues par la présente loi et les mesures prises pour son exécution.

Art. 16-2. (1) Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les ~~Les~~ fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre des bénéficiaires effectifs et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les ~~**fichiers des administrations et services publics, collectées dans le cadre de leurs attributions.**~~ **traitements de données à caractère personnel suivants :**

1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

2° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie.

~~**Cet accès se limite aux données des personnes inscrites au registre de commerce aux fins d'effectuer un contrôle de l'exactitude des données à fournir en vertu du Chapitre 3 de la présente loi. Un règlement grand-ducal fixe limitativement la liste des fichiers des administrations et services publics concernés ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès.**~~

(3) Le gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. »

Art. ~~4241.~~ A la suite de l'article 19 de la même loi, il est inséré un chapitre 6*bis* dénommé « La protection des données inscrites sur les registres » et comprenant les articles19*bis*, 19*ter* et 19*quater* nouveaux :

« Chapitre 6*bis* – La protection des données inscrites sur les registres

Art. 19*bis*. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi.

Art 19*ter*. Sur demande écrite et signée mentionnant le but poursuivi et l'utilisation projetée, le gestionnaire peut autoriser la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du Registre des bénéficiaires effectifs, à condition que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes inscrites sur le registre des bénéficiaires effectifs ou des entités immatriculées et qu'elles soient destinées à des fins statistiques ou scientifiques.

Le gestionnaire demande au tiers de garantir la non-divulgation de données à caractère confidentiel lors de la délivrance de ces données. Les données utilisées pour la production de statistiques sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent l'identification, directe ou indirecte, d'une personne physique ou d'une entité immatriculée ou comportent un risque de divulgation d'informations individuelles. Pour déterminer si une personne physique ou une entité immatriculée est identifiable, il est tenu compte de tous les moyens dont on pourrait raisonnablement admettre qu'ils puissent être utilisés par un tiers pour identifier ladite personne ou entité.

Art. 19*quater*. (1) Dans le cadre de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée prévu à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), toute demande de la personne concernée est adressée au gestionnaire, excepté les demandes relatives à des consultations et informations données pour les personnes et entités visées à l'article 13 paragraphe 3, lesquelles sont traitées conformément au paragraphe 2.

(2) Sans préjudice ~~des dispositions~~ de l'article 13 paragraphe 3, le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des consultations des informations figurant au Registre des bénéficiaires effectifs effectuées par des entités ou des personnes visée à l'article 13 paragraphe 3 ou la communication d'information par celles-ci au gestionnaire en application de l'article 8 paragraphe 1er.

~~Sous cette réserve~~ ~~l~~ L'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa ~~précédent~~ 1er par l'intermédiaire de la Commission ~~Nationale pour la Protection des Données~~ nationale pour la protection des données, qui après avoir exercé ce droit d'accès, confirme l'avoir fait sans donner d'autres précisions.

(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. »

Art. 4342. A l'article 20, paragraphe 1er, de la même loi, est ajouté après le terme « omet » le terme « sciemment ».

Chapitre 3 – Dispositions modificatives et ~~E~~entrée en vigueur

Art. 4443. Il est inséré un paragraphe 2*bis* à la suite du paragraphe 2 de l'article 11 de loi du [xx] juillet 2023 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié votée par la Chambre des Députés le 13 juin 2023 avec la teneur suivante :

« (2*bis*) Le ministère de l'Économie dispose d'un accès au Registre des bénéficiaires effectifs conformément à l'article 11, paragraphe 1er , point 5 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

Art. 45. A l'article 4, alinéa 2 de la loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation et modifiant : 1° le Code de commerce ; 2° le Nouveau Code de procédure civile ; 3° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 4° 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 et portant modification de – la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; – la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; – la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; – la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; – la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 5° la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts, les mots « avec accusé de réception » sont supprimés.

Art. 4644. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/11

N° 7961[11]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(16.5.2024)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « *[l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ».

2. Le 31 mars 2023, la CNPD a avisé le projet de loi n°7961 modifiant 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « projet de loi »)[1].

3. En date du 15 décembre 2023, la Commission nationale a rendu son avis complémentaire sur une série d'amendements parlementaires au projet de loi, approuvée par la Commission de la Justice dans sa séance du 21 juin 2023[2].

4. Lors de sa réunion du 18 avril 2024, la Commission de la Justice a adopté une nouvelle série d'amendements parlementaires (ci-après les « amendements »). Par courrier du 29 avril 2024, Madame la Ministre de la Justice a invité la CNPD à se prononcer sur les amendements audit projet de loi.

---

1 Délibération n°26/AV13/2023 du 31 mars 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°7961/04.

2 Délibération n°104/AV44/2023 du 15 décembre 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°7961/07

I. Ad amendements n°2 et n°8

5. Il y a lieu de saluer les auteurs des amendements pour avoir énuméré les fichiers des administrations et services publics auxquels le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « gestionnaire » ou le « LBR ») pourrait avoir accès dans les limites des missions qui lui sont dévolues, dans le cadre de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises (ci-après la « loi RCS »)[3] et la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après la « loi RBE »)[4].

Ces amendements précisent que cet accès pourrait être fait à des fins de vérifications des informations inscrites au registre de commerce et des sociétés (ci-après le « RCS ») ou au registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « RBE »), et de tenue à jour des informations y inscrites. Il convient de féliciter les auteurs des amendements pour de telles précisions.

II. Ad amendement n°6

6. L'amendement n°6 vise à compléter l'article 11 de la loi RBE (article 36 du projet de loi) suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 6 février 2024[5].

Les auteurs des amendements ont ainsi complété les dispositions de l'article 11 précité en précisant que l'accès au RBE est également possible pour les journalistes et associations établis dans l'Union européenne qui ont « *un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme* ».

7. Concernant l'absence de définition de la notion d'intérêt légitime dans le texte sous avis, la CNPD renvoie à ses observations formulées au point 36 de son avis complémentaire du 15 décembre 2023[6].

8. Par ailleurs, la Commission nationale se permet de réitérer ses observations formulées dans son avis complémentaire précité selon lesquelles elle « *rappelle que toute diffusion des données à caractère personnel obtenues grâce à l'accès des journalistes professionnels au RBE devra contribuer à un débat d'intérêt général (ici, dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme) et non pas uniquement à satisfaire la curiosité d'un certain lectorat en dehors des finalités pour lesquelles le RBE a été mis en place* »[7].

9. Les auteurs des amendements précisent encore qu'il est profité de l'occasion « *pour ajouter au point 3° du paragraphe 2 une précision quant aux personnes qui envisagent de conclure une transaction avec une entité immatriculée en y insérant la précision prévue dans la toute prochaine 6ième directive AML qui énonce à l'égard de celles-ci que la demande de consultation doit être guidée par le fait que ces personnes veulent éviter tout lien entre les transactions qu'elles entendent conclure et le blanchiment et le financement du terrorisme* ». Il convient de saluer ces précisions.

---

3 Amendement n°2

4 Amendement n°8

5 Avis 60.918 du Conseil d'Etat du 6 février 2024, document parlementaire n°7961/08.

6 Délibération n°104/AV44/2023 du 15 décembre 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°7961/07.

7 Délibération n°104/AV44/2023 du 15 décembre 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°7961/07, point 35, page 9.

III. Remarques finales

10. Dans la mesure où un certain nombre de développements formulés par la CNPD au sujet des dispositions relatives au projet de loi, et plus particulièrement les dispositions relatives au volet RBE, n'ont pas été prises en compte, la Commission nationale se permet de renvoyer à l'ensemble de ses développements figurant dans son avis complémentaire du 15 décembre 2023, sous le point I intitulé « les amendements à la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs »[8].

Ainsi adopté à Belvaux en date du 16 mai 2024.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

8 Délibération n°104/AV44/2023 du 15 décembre 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, document parlementaire n°7961/07, I, pages 3 à 15.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/12

N° 7961[12]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL DE PRESSE

DEPECHE DU SECRETAIRE GENERAL DU CONSEIL DE PRESSE AU CONSEILLER DE GOUVERNEMENT DU MINISTERE DE LA JUSTICE

(17.5.2024)

Monsieur le Conseiller de Gouvernement,

Pour donner suite à votre courrier du 29 avril 2024 je vous prie de trouver ci-joint l'avis du Conseil de Presse au sujet des amendements parlementaires sous rubrique.

Tout d'abord, permettez-nous de faire un commentaire général : Le Conseil de Presse a constaté que des nombreux éléments formulés par le Conseil de Presse dans un premier avis ont été pris en considération. En général, nous saluons favorablement les amendements parlementaires au projet de loi susmentionné, à part quelques points qui restent à discuter.

1) Au sujet de **l'intégration des journalistes des autres Etats Membres de l'Union européenne** dans la loi concernant le droit d'accès au RBE, le Conseil de Presse rappelle qu'il n'est pas habilité à faire un contrôle des cartes de presse de ces journalistes qui souhaitent accéder au RBE, parce qu'il n'a ni les moyens, ni les ressources nécessaires pour faire ces contrôles.

2) Dans l'amendement n°7, le Conseil de Presse remarque les passages suivants :

   « *Le gestionnaire tient compte de* ***la protection des droits fondamentaux des personnes*** *notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision* ».

   Cependant, à aucun endroit de cet amendement n'est mentionné *le respect à la sécurité des journalistes* et il serait pertinent de l'intégrer dans ce passage de la manière suivante:

   « *Le gestionnaire tient compte de la protection des droits fondamentaux des personnes notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision****, ainsi que de la sécurité des journalistes en appliquant le principe du « No tipping-off » (pas de dénonciation) en respectant la confidentialité totale sur l'identité des journalistes*** **».**

   Dans le même amendement n° 7, nous lisons : « *(4) En cas de décision favorable du gestionnaire, celui-ci transmet à la personne physique ou morale requérante dans* ***un délai de 3 trois jours*** *ouvrables à compter de la décision un extrait comportant les informations visées au paragraphe 1er.* »

   Le Conseil de Presse prend note du délai de 3 jours ouvrables qui est un délai assez long avant qu'un journaliste puisse accéder au RBE pour ensuite rechercher l'information et la traiter. Le Conseil de Presse estime que ce délai devrait être plus court.

Concernant une **décision négative,** nous nous interrogeons de nouveau dans quel cas il pourrait y avoir une décision négative concernant une demande d'un journaliste professionnel et sur quelle base de critères une telle décision serait-elle prise ? Si une décision négative devait être prise, ou en cas de doute de la Commission consultative, le Conseil de Presse demande à être informé du dossier en amont de la décision afin de pouvoir donner son avis et aider la commission susmentionnée dans sa décision finale.

3) A toutes fins utiles nous voulons rappeler **les critères d'adhésion** à l'accès du RBE suivants et qu'ils ne concernent uniquement les journalistes professionnels détenteurs d'une carte de presse délivrée par le Conseil de Presse du Luxembourg (et non les journalistes des autres Etats membres de l'UE) :

   a) L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert aux journalistes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, dont les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias.

      Peuvent accéder au RBE, les journalistes professionnels établis au Luxembourg détenteurs d'une carte de presse délivrée par le Conseil de Presse.

   b) Les demandes doivent être faites par les journalistes professionnels au Conseil de Presse du Luxembourg à l'adresse électronique suivante : secretariat@press.lu, en fournissant : nom, prénom, adresse e-mail, numéro du certificat Luxtrust, obtenu auprès de Luxtrust, www.luxtrust.com (chiffre à 20 positions).

   c) Les journalistes doivent joindre une copie de leur carte de presse à leur demande.

Veuillez agréer, Monsieur le Commissaire de Gouvernement, l'expression de nos salutations distinguées.

Pour le Conseil de Presse
Roger INFALT
Secrétaire général

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/13

N° 7961[13]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE L'INSTITUT DES REVISEURS D'ENTREPRISES

Les projets sous rubrique visent à modifier certaines dispositions relatives au registre de commerce et des sociétés (ci-après « RCS ») et du Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « RBE »).

Le présent avis de l'IRE vise à commenter et proposer des amendements essentiellement limités aux dispositions proposées qui sont en relation directe ou indirecte avec les activités de ses membres.

*

1. PROJET DE LOI 7961

• *Article 15 (ajout de l'article 11ter)*

L'IRE suggère de considérer également l'opportunité de rajouter les « commissaires » nommés dans le cadre d'une liquidation (art. 1100-15 de la loi concernant les sociétés commerciales) au champ d'application des inscriptions à effectuer selon les modalités du nouvel article 11ter.

• *Article 29 (loi RBE – champ d'application)*

L'IRE s'interroge sur l'objectif de modifier l'intitulé en « points 2° à 5° et 6° à 17° » au lieu de s'en tenir à l'intitulé « points 2° à 17° ».

• *Article 34 (obligations d'information de LBR)*

L'ajout proposé consiste à inscrire dans la loi l'obligation pour les professionnels et autorités concernées de « consulter le Registre des bénéficiaires effectifs », « dans l'exercice de leurs missions ».

Tel que rédigé, l'ajout proposé emporte une insécurité juridique majeure quant à

1°) la périodicité et la fréquence à laquelle cette nouvelle disposition s'appliquerait aux autorités et professionnels concernés ;

2°) l'étendue exacte des entités à consulter par le professionnel, « l'exercice d'une mission » pouvant impliquer la connaissance de très nombreuses entités juridiques liées à ladite « mission » et allant bien au-delà de l'entité cliente (c.à.d. de la « relation d'affaires ») du professionnel pour laquelle la mission est exercée.

Concernant les professionnels, l'IRE est d'avis :

– de s'en tenir aux dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 (la loi LBC/FT) qui, en son article 3, paragraphe 4, dispose que le professionnel recueille (et concomitamment consultera) les informations des registres centraux « lorsqu'ils nouent une nouvelle relation d'affaires »,

– subsidiairement, si l'intention est également d'inclure une vérification dans le cadre de la surveillance continue de la relation d'affaires, de se référer au projet de règlement européen du 2021/0239 (COD), tel qu'adopté par le Parlement européen en sa session du 24 avril 2024, qui prévoient, en ses articles 20 à 23 et 26, que la vérification des informations relatives aux bénéficiaires effectifs a lieu avant l'établissement d'une relation d'affaires ou l'exécution d'une transaction à titre occasionnel (sauf dérogation lorsque le risque moins élevé justifie le report de cette vérification) et, dans le cadre de la surveillance continue de la relation d'affaires, avec une fréquence de mise à jour des informations qui dépend du risque lié à la relation d'affaires et n'excède pas cinq ans.

En l'état actuel du droit européen et national relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, l'IRE suggère, si la disposition envisagée devait être maintenue, de reformuler la proposition d'ajout comme suit pour les professionnels: « sont insérés après les termes « sont tenus », les termes «, lorsqu'ils nouent une nouvelle relation d'affaires ou exécute une transaction à titre exceptionnel et lorsqu'ils s'assurent de la mise à jour de leurs informations dans le cadre de la surveillance continue d'une relation d'affaires existante, de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs et »…

Par ailleurs, l'IRE s'interroge si un tel ajout qui anticipe les dispositions du projet de règlement européen précité ne devrait pas s'intégrer aux dispositions de la loi LBC/FT en visant l'ensemble des registres centraux (RBE et RFT) et non pas uniquement la consultation du seul Registre des bénéficiaires effectifs.

• *Article 36 (accès au RBE)*

L'IRE est d'avis que l'ajout proposé à l'article 36, paragraphe 2, point 3° qui vise à restreindre les demandes d'accès des personnes susceptibles de conclure une transaction avec une entité immatriculée devrait être formulé en suivant exactement la formulation du projet de sixième directive LBC/FT adoptée par le Parlement le 24 avril 2024 et inclure les infractions sous-jacentes du blanchiment.

Il est, en effet, plus probable qu'une entité personne physique ou morale requérante et non soumise aux dispositions de la loi LBC/FT sera plus susceptible de vouloir éviter une infraction sous-jacente (fraude, corruption, etc…) que l'infraction de blanchiment elle-même.

l'IRE suggère, si la disposition envisagée devait être maintenue, de reformuler la proposition d'ajout comme suit : « … du fait qu'elles sont susceptibles de conclure une transaction avec une entité et qui souhaitent empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ».

*

2. PROJET REGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFICATIF (RGD RBE) – DOSSIER CE 60.919

• *Article 23 (retard d'inscription)*

L'ajout de l'article 6bis vise à introduire une pénalité administrative dénommée « majoration de frais de déclaration » sur base d'un retard d'inscription ou de modification au-delà du délai légal prescrit avec pour date de commencement du calcul dudit délai une « date à laquelle l'entité immatriculée a pris connaissance ou aurait dû prendre connaissance de l'évènement qui rend nécessaire l'inscription ou sa modification ». Cette date serait communiquée par l'entité immatriculée elle-même, sur une base auto-déclarative.

La nouvelle disposition proposée n'impose la fourniture au gestionnaire du RBE d'aucun moyen de preuve relatif à la détermination de ladite date auto-déclarative alors qu'elle est essentielle dans le déclenchement de l'éventuelle application de ladite pénalité administrative de retard.

L'IRE s'interroge sur la pertinence d'un tel dispositif, sur son applicabilité tout en respectant le principe fondamental d'équité de traitement des entités déclarantes et sur le volume de documentation interprétative que va devoir produire le GIE LBR afin de préciser quels sont les éléments constitutifs de la fixation de la « date à laquelle l'entité aurait dû prendre connaissance » d'une information modificative afin de couvrir tous les cas de figure qui peuvent se présenter en pareille circonstance.

L'IRE est d'avis qu'une telle pénalité de retard ne pourrait s'appliquer que dans les cas où l'évènement qui rend nécessaire l'inscription ou sa modification peut être rattaché à une date certaine et

vérifiable sur base de documents juridiques ou certifiés (exemples : une modification au registre des actionnaires/associés de l'entité immatriculée elle-même, le procès-verbal d'une assemblée qui modifie les mandataires sociaux de l'entité immatriculée, etc…).

• *Article 25 (accès à l'historique du RBE)*

Le projet propose d'accorder uniquement aux autorités nationales un accès aux informations inscrites et historiques des entités immatriculées et rayées dans le RBE. Les dispositions de la directive européenne en vigueur prévoient, en leur article 30, que les informations du RBE doivent être disponibles pendant au moins cinq ans et au maximum dix ans après que la société ou l'autre entité juridique a été radiée du registre.

Les dispositions de la législation européenne en vigueur ne prévoient en aucun cas que la radiation d'une entité n'entraine ni l'indisponibilité des informations la concernant dans les cinq années qui suivent sa radiation, ni l'indisponibilité des informations historiques avant ce délai.

Le projet de règlement européen précité, prend, par ailleurs, soin d'ajouter, en son article 62, paragraphe 1er, lettre b) à la liste minimale des informations devant figurer au registre la « date à partir de laquelle les intérêts effectifs détenus » par les bénéficiaires effectifs, au cas où cette information essentielle pour la constitution d'un historique fiable des données des registres n'aurait pas été déjà collectées par certains États membres.

L'IRE est dès lors d'avis que la modification proposée d'accès à l'historique des informations jusqu'à au moins cinq ans après la date de radiation d'une entité immatriculée doit être étendue à l'ensemble des utilisateurs autorisés du RBE, chacun selon les limites d'accès aux données qui le concerne pour sa catégorie d'utilisateur.

• *Autre suggestion de modification: notification et suivi des dépôts au RBE*

Afin de contribuer efficacement au renforcement des obligations des autorités et des professionnels en relation avec la vérification de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations inscrites au RBE, l'IRE est d'avis qu'il serait souhaitable de développer les outils mis à disposition par le gestionnaire du RBE à leur attention et, en particulier, d'introduire à l'occasion de cette modification du règlement grand-ducal sous rubrique, la possibilité pour les utilisateurs du RBE de recevoir automatiquement, sur abonnement, à l'image de ce qui existe pour le RCS, des notifications et suivis des dépôts effectués au RBE par les entités immatriculées qu'ils désigneront, en particulier celles avec ils ont noué une relation d'affaires et pour lesquelles ils ont une obligation de surveillance continue en matière de LBC/FT.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/14

Nº 7961[14]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS DE L'ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU DE LUXEMBOURG

(29.5.2024)

Le Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg a pris connaissance du projet de loi n°7961 sous rubrique et a suivi avec intérêt les avis successifs du Conseil d'État des 7 février 2023 et 6 février 2024 ainsi que les amendements parlementaires des 30 juin 2023 et 18 avril 2024.

Le projet de loi sous avis vise à modifier, entre autres, les dispositions légales applicables au registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « RBE »).

Le Conseil de l'Ordre prend acte de la nécessité de modifier les règles d'accès au RBE suite à l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après la « CJUE ») du 22 novembre 2022 dans les affaires jointes C-37/2 et C-601/20.

Le Conseil de l'Ordre prend également acte de la nécessité de garantir l'exactitude et l'actualité des informations détenues par le RBE ainsi que de renforcer le pouvoir de sanctions administratives du gestionnaire du RBE, ce point étant également étayé par les conclusions du rapport d'évaluation mutuelle du GAFI relatif au Luxembourg de septembre 2023.

Cependant, le Conseil de l'Ordre s'inquiète du rôle que le projet de loi entend faire jouer aux avocats en tant que professionnels assujettis à la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (ci-après la « Loi AML »). Si l'obligation faite aux professionnels d'informer le gestionnaire du RBE dès qu'ils constatent l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le RBE n'est pas nouvelle, la restriction de l'accès au RBE, introduite par le projet de loi sous examen, aux seules fins de l'exécution des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle pose problème au regard du respect du secret professionnel de l'avocat.

Par ailleurs, de manière plus fondamentale, le projet de loi (i) s'appuie sur la fausse prémisse qu'il y aurait une méthode d'identification unique des bénéficiaires effectifs en méconnaissant la nature circonstanciée de la détermination du bénéficiaire effectif de son mandat par l'avocat et (ii) véhicule l'illusion qu'il existe une vérité universelle et immuable d'un bénéficiaire effectif de société.

I. Le secret professionnel de l'avocat

Les amendements proposés sur le texte de l'article 11 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après la « Loi RBE ») confèrent aux avocats, en tant que professionnels au sens de la Loi AML, un droit d'accès au RBE uniquement dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la Loi AML.

Le projet de loi sous examen vise également à renforcer les dispositions de l'article 8 de la Loi RBE en imposant, à l'instar de l'article 3 (4) de la Loi AML[1], une obligation aux professionnels, y compris les avocats, de consulter le RBE dans le cadre de leurs obligations de vigilance constante à l'égard de la clientèle. Cet article 8 prévoit également l'obligation pour ces mêmes professionnels d'informer le gestionnaire du RBE dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le RBE, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation.

A cet égard, le Conseil de l'Ordre se joint aux questions formulées par le Conseil d'État dans son opposition formelle[2]. Dans son avis complémentaire du 6 février 2024, le Conseil d'État a rappelé que les amendements ne répondent pas à l'opposition formelle.

Le Conseil de l'Ordre s'inquiète plus particulièrement du fait que le gestionnaire du RBE est mis en mesure de connaitre si une relation d'affaires a été nouée entre un avocat et un client et si celle-ci perdure dans le temps. En outre, l'avocat se trouve dans l'obligation de dénoncer son client si les informations qu'il a fournies au RBE sont inexactes, incomplètes ou simplement plus à jour.

Bien qu'en vertu de la Loi RBE aucune sanction ne soit attachée à la violation de l'article 8 précité, la Commission de la Justice considère en préambule des amendements déposés le 30 juin 2023, qu'à défaut d'informer le gestionnaire du RBE des erreurs ou manquements qu'il constate, le professionnel s'expose à des sanctions « dans le cadre général applicable aux professionnels de contrôle du respect des obligations professionnelles ». Cette position est réitérée dans les observations préliminaires des amendements gouvernementaux du 18 avril 2024 avec la précision que l'obligation vise effectivement la clientèle du professionnel.

Le Conseil de l'Ordre relève encore que les exceptions prévues à l'article 24 (4) du futur règlement AML ne sont pas reprises par le projet de loi sous analyse[3].

Le Conseil de l'Ordre constate que le projet de loi sous examen porte atteinte au secret professionnel. Comme l'a relevé la CJUE dans son arrêt du 8 décembre 2022 dans l'affaire Affaire C-694/20 portant sur la validité de l'article 8 bis ter, paragraphe 5, de la directive 2011/16/UE du Conseil, du 15 février 2011, relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, telle que modifiée par la directive (UE) 2018/822 du Conseil, du 25 mai 2018, au regard des articles 7 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »):

1. « l'article 7 de la Charte, qui reconnaît à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications, correspond à l'article 8, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »), tandis que l'article 47, qui garantit le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, correspond à l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH. » ; et
2. « il ressort de la jurisprudence de la Cour EDH que l'article 8, paragraphe 1, de la CEDH protège la confidentialité de toute correspondance entre individus et accorde une protection renforcée aux échanges entre les avocats et leurs clients (voir, en ce sens, Cour EDH, arrêt du 6 décembre 2012, Michaud c. France, CE:ECHR:2012:1206mD00123231 l, §§ 117 et 118). À l'instar de cette disposition, dont la protection recouvre non seulement l'activité de défense, mais également la

---

1 Telle que modifiée par la loi du 29 juillet 2022

2 Doc 7961/3 du 7 février 2023, page 7: « *L'article sous examen modifie l'article 8 de la loi précitée du 13 janvier 2019, afin d'y inscrire l'obligation pour les autorités nationales et les professionnels de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs dans le but, selon le commentaire de l'article afférant, « de favoriser le contrôle a posteriori de la qualité de l'information qui s'y trouve inscrite. » Quelles sont les entités inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs dont les données doivent être ainsi consultées ? Doit-on forcer une autorité nationale ou un professionnel de consulter les données de toute entité dont ils ont connaissance ? À quel intervalle est-ce que la consultation doit avoir lieu (mensuellement, semestriellement, trimestriellement) ? À quelle sanction l'autorité nationale ou le professionnel s'exposent-ils s'ils méconnaissent cette obligation ? Quels sont les moyens de contrôle ? Au regard de ces interrogations, la modification proposée à l'article 29 de la loi en projet est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit par conséquent s'y opposer formellement et propose l'abandon de cet ajout* ».

3 Le présent article ne s'applique pas aux notaires, aux avocats, aux membres d'autres professions juridiques indépendantes, aux auditeurs, aux experts-comptables externes et aux conseillers fiscaux en ce qui concerne des informations qu'ils reçoivent d'un client ou obtiennent sur un client, lors de l'évaluation de la situation juridique de ce client ou dans l'exercice de leur mission de défense ou de représentation de ce client dans une procédure judiciaire ou concernant une telle procédure, y compris dans le cadre de conseils relatifs à la manière d'engager ou d'éviter une telle procédure, que ces informations soient reçues ou obtenues avant, pendant ou après cette procédure.

consultation juridique, l'article 7 de la Charte garantit nécessairement le secret de cette consultation juridique, et ce tant à l'égard de son contenu que de son existence. En effet, ainsi que l'a relevé la Cour EDH, les personnes qui consultent un avocat peuvent raisonnablement s'attendre à ce que leurs communications demeurent privées et confidentielles [Cour EDH, arrêt du 9 avril 2019, Altay c. Turquie (No 2), CE:ECHR:2019:0409mD001123609, § 49]. Partant, honnis des situations exceptionnelles, ces personnes doivent pouvoir légitimement avoir confiance dans le fait que leur avocat ne divulguera à personne, sans leur accord, qu'elles le consultent. »

Le Conseil de l'Ordre comprend la volonté du législateur de circonscrire l'accès au RBE et de garantir l'exactitude et l'actualité des informations détenues par le RBE. Force est cependant de constater que les amendements examinés donnent au gestionnaire du RBE une vue complète et presque actualisée de la clientèle de l'avocat, ce qui constitue une atteinte au secret professionnel de l'avocat qui n'est ni nécessaire ni proportionnée par rapport au but recherché par le projet de loi. De plus, ils imposent à l'avocat une obligation de divulgation vis-à-vis de sa clientèle sous peine de sanction pénale.

Si en revanche le projet de loi devait étendre l'accès des avocats au RBE au-delà de leur propre clientèle la question de l'atteinte au secret professionnel ne se poserait plus.

Le Conseil de l'Ordre propose de modifier l'article 36 du projet de loi afin d'ajouter à l'article 11, paragraphe 1, point 2, de la Loi RBE, que les avocats ont également accès au RBE aux fins de connaitre les bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait que leurs clients ont l'intention de conclure des transactions avec celles-ci et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme.

Cette extension serait en phase avec le considérant n° 42 et l'article 12 paragraphe 2 point c) de la 6ème directive qui vient d'être adoptée par le Parlement européen en avril 2024.

A titre d'exemple, le Conseil de l'Ordre considère que dans le cadre d'une fusion de sociétés ou d'une opération de rachat d'une entreprise par son client, l'avocat a tout comme son client un intérêt légitime à savoir (ne fut-ce que mitiger son appréciation du risque de l'opération, ou pour protéger son client d'une opération douteuse) qui est le bénéficiaire effectif de la société cible, une société qui n'est pas la cliente de l'avocat concerné.

Le Conseil de l'Ordre propose par ailleurs de prévoir expressément dans la Loi RBE que le gestionnaire du RBE soit soumis au secret professionnel et que les informations qu'il reçoit ne peuvent être utilisées que pour les besoins de la Loi RBE.

II. La détermination du bénéficiaire effectif de son mandat par l'avocat

Le Conseil de l'Ordre rappelle que si la Loi RBE renvoie à la définition de bénéficiaire effectif incluse dans la Loi AML, les deux textes de loi imposent l'identification du bénéficiaire effectif à deux groupes distincts de personnes dont les perspectives sont différentes.

D'une part, la Loi AML s'applique aux professionnels qui doivent identifier, au-delà de leur client, le bénéficiaire effectif de celui-ci afin de ne pas être utilisé à des fins de blanchiment par des criminels qui se cacheraient derrière une structure de société. Les professionnels recherchent l'identité de la personne qui bénéficiera ultimement de leurs services respectifs.

Il n'est pas vain de rappeler que la définition proposée par l'article 1(7) de la Loi AML comporte en réalité trois hypothèses décrites dans la première phrase, qui pourrait être ainsi disséquée :

« Par « bénéficiaire effectif » au sens de la présente loi, est désignée toute personne physique qui, en dernier ressort,

- possède ou contrôle le client ou
- toute personne physique pour laquelle une transaction est exécutée ou
- toute personne physique pour laquelle une activité est réalisée ».

La Loi RBE réduit la recherche du bénéficiaire effectif au seul cas des sociétés plus amplement expliqué sous la lettre a) de l'article 1 (7) de la Loi AML. Or, les professionnels assujettis à la Loi AML peuvent concentrer leurs recherches sous le prisme de la transaction (tels que les agents immobiliers ou les notaires qui devront prendre en compte les deux parties à l'acte dans une transaction immobilière isolée) ou sous le prisme des activités (tels que les avocats agissant dans le domaine des fonds d'investissement qui peuvent conseiller différents acteurs).

Chaque professionnel assujetti pourra donc voir, en fonction des services qu'il preste ou des circonstances particulières de la relation d'affaires, son propre bénéficiaire effectif. Il y aura fatalement

une appréciation et une analyse différentes car les services rendus ne sont pas comparables et n'ont pas la même temporalité.

D'autre part, la Loi RBE impose aux représentants légaux d'entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés d'inscrire au RBE les informations relatives aux bénéficiaires effectifs des entités dans lesquelles ils sont nommés en s'appuyant sur les documents internes de l'entité.

Le Conseil de l'Ordre est d'avis qu'il serait faux de considérer que les recherches menées par l'avocat dans le cadre de ses obligations sous la Loi AML mèneraient nécessairement au même résultat que celles des représentants légaux de l'entité concernée. Ainsi, un avocat chargé d'assister une société anonyme à la nomination d'un nouveau délégué à la gestion journalière aura, compte tenu de l'influence déterminante qu'aura ce dirigeant sur la société, des vues différentes par rapport aux sociétés qui ne se concentreront que sur l'angle de la possession de leur propre capital.

L'exemple d'une conversion d'instruments de dette en capital à hauteur de 15% peut encore illustrer la possible divergence de vues. L'avocat chargé d'assister la société dans une telle transaction sera amené à identifier les détenteurs des instruments de dette et pourra à raison les considérer comment les bénéficiaires effectifs de ses services alors que les informations détenues par le RBE pourraient n'identifier que les actionnaires majoritaires de la société.

De surcroit, la Loi AML laisse au professionnel toute latitude pour déterminer les seuils de détention inférieurs à 25%[4] qu'il souhaite appliquer en fonction du risque attaché à sa clientèle selon les services professionnels qu'il rend. Ainsi l'avocat pourrait suivant sa politique interne identifier comme bénéficiaires effectifs des actionnaires dont l'identité n'apparait pas au RBE en raison de son évaluation du risque qui inclut la (i) prise en compte des services juridiques rendus à la société et (ii) les caractéristiques propres à la société-cliente. Ceci ne devrait pour autant pas emporter une obligation de dénonciation au gestionnaire du RBE dans son chef et encore moins une obligation sanctionnée pénalement.

Le Conseil de l'Ordre s'inquiète également du fait que l'application rigoureuse par les avocats de l'article 8 de la Loi RBE pourrait avoir pour conséquence que les dirigeants d'entités immatriculées ne requièrent plus leur assistance pour déterminer, dans le cadre de structures complexes (*trusts* ou *family offices* par exemple), l'identité des bénéficiaires effectifs de peur que ceux-ci ne les dénoncent s'ils ne suivent pas leur avis juridique à la lettre.

Le Conseil de l'Ordre s'interroge enfin sur deux autres conséquences fâcheuses pour l'avocat confronté à un constat de divergence : Est-ce que l' avocat serait alors dans la situation de devoir dénoncer un crime (faux en écritures de l'article 196 du Code pénal), afin de ne pas se rendre coupable du délit d'entrave défini à l'article 140 du Code pénal ? Ce même avocat serait-il encore dans l'obligation de déclarer de soupçon de blanchiment de faux en écritures, conformément à l'article 5 de la Loi AML ?

Le Conseil de l'Ordre propose de modifier l'article 34 du projet de loi afin d'exclure les avocats de l'article 8 de la Loi RBE.

Le Conseil de l' Ordre déplore que le durcissement des dispositions de la Loi RBE mène à la conséquence fâcheuse que d'un outil devant faciliter les démarches de connaissance d'un client afin que le professionnel ne soit pas utilisé à des fins de blanchiment par un criminel, le RBE devient un véritable piège pour les professionnels qui l'utilisent. Cette situation est diamétralement opposée aux objectifs premiers du GAFI.

Luxembourg, le 29 mai 2024

Le Bâtonnier
p. Pit RECKINGER *emp.*

Le Vice-Bâtonnier
Albert MORO

---

4 Ce seuil n'est jamais indiqué par le GAFI que comme un exemple donné en note de bas de page n° 37 de la note interprétative de la recommandation n° 10, voir page 73 des recommandations (version novembre 2023).

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau
7961 - Dossier consolidé : 505

7961/15

N° 7961[15]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AVIS DE L'INSTITUT DES REVISEURS D'ENTREPRISES

(8.4.2022)

ci-après le « Projet ».

Le Projet sous rubrique vise à modifier certaines dispositions relatives au registre de commerce et des sociétés (ci-après « *RCS* ») et du Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *RBE* »).

L'IRE n'entend pas commenter le contexte général et l'opportunité politique du Projet ni du projet de règlement grand-ducal qui lui est associé, mais limitera ses propos aux points d'intérêt pour la profession de l'audit.

L'IRE présente ses commentaires comme suit :

A. PROJET DE LOI 7961 MODIFIANT : 1. LA LOI MODIFIEE DU 19 DECEMBRE 2002 CONCERNANT LE REGISTRE DE COMMERCE ET DES SOCIETES AINSI QUE LA COMPTABILITE ET LES COMPTES ANNUELS DES ENTREPRISES ; 2. LA LOI MODIFIEE DU 13 JANVIER 2019 INSTITUANT UN REGISTRE DES BENEFICIAIRES EFFECTIFS

1. *Article 15*

L'IRE suggère de considérer également l'opportunité de rajouter les « *commissaires* » nommés dans le cadre d'une liquidation (art. 1100-15 de la loi concernant les sociétés commerciales) au champ d'application des inscriptions à effectuer selon les modalités du nouvel article 11ter.

2. *Article 27*

L'IRE s'interroge sur l'objectif de modifier l'intitulé en « *points 2° à 5° et 6° à 17* » au lieu de s'en tenir à l'intitulé « *points 2° à 17°* ».

3. *Article 29*

L'ajout proposé consiste à inscrire dans la loi l'obligation pour les professionnels et autorités concernées de « *consulter le Registre des bénéficiaires effectifs* », « *dans l'exercice de leurs missions* ».

Tel que rédigé, l'ajout proposé emporte une insécurité juridique majeure quant à la périodicité et la fréquence à laquelle cette nouvelle disposition s'appliquerait aux autorités et professionnels concernés.

Concernant les professionnels, l'IRE est d'avis que si l'intention est d'inclure une vérification dans le cadre du contrôle continu de la relation d'affaires, de se référer au projet de règlement européen du 2021/0239 (COD) qui prévoient, en ses articles 18 à 21, que la vérification des informations relatives

aux bénéficiaires effectifs a lieu avant l'établissement d'une relation d'affaires (sauf dérogation lorsque risque moins élevé justifie le report de cette vérification) et, dans le cadre du contrôle continu de la relation d'affaires, avec une fréquence de mise à jour des informations fonction du risque lié à la relation d'affaires et au minimum tous les cinq ans.

En l'état actuel du droit européen et national relatif à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, l'IRE suggère de reformuler la proposition d'ajout comme suit :

« *sont insérés après les termes «sont tenus », les termes «lorsqu'ils nouent une nouvelle relation d'affaires et lorsquîls s'assurent de la mise à jour de leurs informations dans le cadre du contrôle continu d'une relation d'affaires existante, de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs et …* »

*

B. PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIANT : 1. LE REGLEMENT GRAND-DUCAL MODIFIE DU 23 JANVIER 2003 PORTANT EXECUTION DE LA LOI DU 19 DECEMBRE 2002 CONCERNANT LE REGISTRE DE COMMERCE ET DES SOCIETES AINSI QUE LA COMPTABILITE ET LES COMPTES ANNUELS DES ENTREPRISES ; 2. LE REGLEMENT GRAND-DUCAL DU 15 FEVRIER 2019 RELATIF AUX MODALITES D'INSCRIPTION, DE PAIEMENT DES FRAIS ADMINISTRATIFS AINSI QU'A L'ACCES AUX INFORMATIONS INSCRITES AU REGISTRE DES BENEFICIAIRES EFFECTIFS.

1. *Article 23*

L'ajout de l'article 6bis vise à introduire une pénalité administrative dénommée « *majoration de frais de déclaration* » sur base d'un retard d'inscription ou de modification au-delà du délai légal prescrit avec pour date de commencement du calcul dudit délai une « *date à laquelle l'entité immatriculée a pris connaissance ou aurait dû prendre connaissance de l'évènement qui rend nécessaire l'inscription ou sa modification* ». Cette date serait communiquée par l'entité immatriculée elle-même, sur une base auto-déclarative.

La nouvelle disposition proposée n'impose la fourniture au gestionnaire du RBE d'aucun moyen de preuve relatif à la détermination de ladite date auto-déclarative alors qu'elle est essentielle dans le déclenchement de l'éventuelle application de ladite pénalité administrative de retard.

L'IRE s'interroge sur la pertinence d'un tel dispositif, sur son applicabilité tout en respectant le principe fondamental d'équité de traitement des entités déclarantes et sur le volume de documentation interprétative que va devoir produire le GIE LBR afin de préciser quels sont les éléments constitutifs de la fixation de la « *date à laquelle l'entité aurait dû prendre connaissance* » d'une information modificative afin de couvrir tous les cas de figure qui peuvent se présenter en pareille circonstance.

L'IRE est d'avis qu'une telle pénalité de retard ne pourrait s'appliquer que dans les cas où l'évènement qui rend nécessaire l'inscription ou sa modification peut être relayé à une date certaine et vérifiable sur base de documents juridiques ou certifiés (exemples : une modification au registre des actionnaires/associés de l'entité immatriculée elle-même, le procès-verbal d'une assemblée qui modifie les mandataires sociaux de l'entité immatriculée, etc.).

2. *Article 25*

Le projet de règlement grand-ducal propose d'accorder uniquement aux autorités nationales un accès aux informations inscrites et historiques des entités immatriculées et rayées dans le RBE.

L'IRE s'étonne que les organismes d'autorégulation, pourtant essentiel au dispositif national de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, ne soient pas inclus à cette disposition.

De plus, les dispositions de la directive européenne en vigueur prévoient en leur article 30 que les informations du RBE doivent disponibles pendant au moins cinq ans et au maximum dix ans après que la société ou l'autre entité juridique a été radiée du registre.

Les dispositions de la législation européenne en vigueur ne prévoient en aucun cas que la radiation d'une entité n'entraine ni l'indisponibilité des informations la concernant dans les cinq années qui suivent sa radiation ni l'indisponibilité des informations historiques avant ce délai.

Le projet de règlement européen[1] précité, prend, par ailleurs, soin d'ajouter, en son article 44 paragraphe 1 lettre b), à la liste minimale des informations devant figurer au registre la « *date d'acquisition des intérêts effectifs détenus* » par les bénéficiaires effectifs, au cas où cette information essentielle pour la constitution d'un historique fiable des données des registres n'aurait pas été déjà collectées par certains États membres.

L'IRE est dès lors d'avis que la modification proposée d'accès à l'historique des informations jusqu'à au moins cinq ans après la date de radiation d'une entité immatriculée doit être étendue à l'ensemble des utilisateurs autorisés du RBE, chacun selon les limites d'accès aux données qui le concerne pour sa catégorie d'utilisateur.

3. *Autre proposition*

Afin de contribuer efficacement au renforcement des obligations des autorités et des professionnels en relation avec la vérification de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations inscrites au RBE, l'IRE est d'avis qu'il conviendrait de développer les outils mis à disposition par le gestionnaire du RBE à leur attention et, en particulier, d'introduire à l'occasion de cette modification du règlement grand-ducal sous rubrique, la possibilité pour les utilisateurs du RBE de recevoir automatiquement sur abonnement, à l'image de ce qui existe pour le RCS, des notifications et suivis des dépôts effectués au RBE par les entités immatriculées qu'ils désigneront, en particulier celles avec lesquelles ils ont noué une relation d'affaires.

Luxembourg, le 8 avril 2022

1 Proposition de règlement 2021/0239(COD) du 20 juillet 2021

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/16

N° 7961[16]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(11.7.2024)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la Justice (ci-après « *la Commission* ») lors de sa réunion du 11 juillet 2024.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements parlementaires effectués (**figurant en caractères gras et soulignés**).

*

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Dans le cadre de la subdivision d'articles en paragraphes, suivis de points, il a été procédé à une harmonisation des numéros en chiffres arabes, en faisant suivre ces derniers de degrés « 1°,2°, etc. ». Par ailleurs, certaines adaptations d'ordre légistique ont également été effectuées. Ces modifications figurent dans le texte coordonné en caractères soulignés.

Amendements

Amendement 1

L'article 36 du projet de loi, portant modification de l'article 11 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *la loi RBE* »), est amendé comme suit :

« **Art. 36.** L'article 11 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 11. (1) L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert :

1° aux autorités nationales dans l'exercice de leurs missions ;

2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme**, y compris à l'égard des entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ;**

3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4° du paragraphe 1er comprennent notamment :

1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ainsi que les journalistes professionnels établis dans un ou plusieurs Etats Membres de l'Union européenne ;

2° les organisations, associations ou fondations établies sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet est la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme ;

4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1er, points 1°, 2° ou 5° du présent article. » »

Commentaire :

L'amendement proposé fait suite à l'avis de l'ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, qui souligne que l'avocat devrait également être en mesure d'avoir un accès au registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *RBE* ») aux fins de connaitre les bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée, du fait que leurs clients ont l'intention de conclure des transactions avec celles-ci.

Dans l'état du texte, tel qu'il est proposé, les avocats, tout comme les autres professionnels, ont un accès non limité au RBE comme ceci est précisé à l'article 15 de la loi RBE. Néanmoins, cet accès est circonscrit dans le contexte du devoir de vigilance à l'égard de la propre clientèle des avocats. Par l'amendement proposé sous rubrique, il est prévu de mentionner explicitement que l'accès des professionnels s'étendant aussi à l'égard des entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme.

Amendement 2

L'article 38 du projet de loi, portant modification de l'article 13 de la loi RBE, est amendé comme suit :

« **Art. 38.** L'article 13 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 13. (1) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation sont fixées par règlement grand-ducal.

Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités nationales visées à l'article 11, paragraphe 1er, point 1° est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé.

(2*bis*) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure

et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.

(3) Aucune information sur une consultation des données par une entité ou personnes relevant d'une des catégories visées à l'article 11, paragraphe 1er, points 1°, **2°,** 3° et 4°, et du paragraphe 2, points 1°, 2° et 4° ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs et le gestionnaire s'assure que la consultation de données du Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs. » »

Commentaire :

La modification de l'article 36 du projet de loi (prévue par l'amendement 1) entraine une modification à l'article 38 par voie de conséquence, en prévoyant à l'article 13, paragraphe 2, de la loi RBE, auquel renvoie l'article 19*quater* de la loi RBE, un droit d'accès d'un bénéficiaire effectif, exercé de façon différée et indirecte via la Commission Nationale pour la Protection des Données (ci-après « *CNPD* »), et ce, également dans le cas de consultations du RBE effectuées par des professionnels.

Par ailleurs, l'accès au RBE dans le cadre de transactions qu'une personne envisage de conclure ne vise pas explicitement le cas où un professionnel fait une telle vérification en ce qui concerne les transactions avec les entités avec lesquelles ses clients entendent conclure une transaction.

Il est toutefois rappelé que les professionnels doivent être en mesure de retracer et justifier dans quel contexte une consultation a été effectuée pour répondre à toute sollicitation de la CNPD dans le cadre de l'exercice du droit d'accès par un bénéficiaire effectif, le *Luxembourg Business Registers* n'étant pas en mesure de faire une distinction entre les consultations faites au titre de l'article 11, paragraphe 1er, point 2°.

*

Au nom de la Commission, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'État les amendements exposés ci-dessus.

J'envoie copie de la présente à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement, avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés
Claude WISELER

*

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Chapitre 1er – Modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

Art. 1er. L'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, est remplacé comme suit :

« Art. 1er. Il est tenu un registre de commerce et des sociétés, qui a pour objet :

1° la collecte et l'inscription des informations requises par la loi en rapport avec les personnes et les entités immatriculées visées à l'alinéa 2 ;

2° la conservation de ces informations ;

3° la mise à disposition de ces informations au public et aux administrations et établissements publics aux fins suivantes :

a) à des fins d'information ;

b) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

c) à des fins statistiques ;

d) à des fins scientifiques ;

e) à toutes autres fins déterminées par la loi.

Sont immatriculés au registre de commerce et des sociétés sur leur déclaration ou sur la déclaration d'un mandataire :

1° les commerçants personnes physiques ;

2° les sociétés commerciales à l'exception des sociétés commerciales momentanées et des sociétés commerciales en participation ;

3° les groupements d'intérêt économique ;

4° les groupements européens d'intérêt économique ;

5° les succursales créées au Grand-Duché de Luxembourg par des sociétés commerciales et civiles, des groupements d'intérêt économique et des groupements européens d'intérêt économique, relevant du droit d'un autre Etat ;

5*bis*° les succursales créées au Grand-Duché de Luxembourg par des sociétés commerciales et civiles, des groupements d'intérêt économique et des groupements européens d'intérêt économique de droit luxembourgeois ;

5*ter*° les succursales créées sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne par des sociétés de droit luxembourgeois figurant à l'annexe II de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés ;

6° les sociétés civiles ;

7° les associations sans but lucratif ;

8° les fondations ;

9° les associations d'épargne pension ;

10° les associations agricoles ;

11° les établissements publics de l'Etat et des communes ;

12° les associations d'assurances mutuelles ;

13° les sociétés en commandite spéciale ;

15° les mutuelles ;

15°*bis* les fonds d'investissement alternatifs réservés qui n'ont pas la forme juridique visée par les points 2°, 13° et 14° ;

16° les autres personnes morales ou les entités dont l'immatriculation est prévue par la loi.

Seules les personnes ou les entités dont l'immatriculation est prévue à l'alinéa 2 sont immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

Les inscriptions prescrites par la loi de même que toute modification se rapportant aux faits dont la loi ordonne l'inscription doivent être portées sur le registre. Les informations inscrites doivent être adéquates, exactes et actuelles. ».

Art. 2. L'article 2, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 2. (1) Le registre de commerce et des sociétés fonctionne sous l'autorité du ministre de la Justice, qui en confie la gestion à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin.

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), tel que modifié.

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier et a la qualité de sous-traitant au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité. ».

Art. 3. L'article 3, alinéa 1er, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 2°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et le cas échéant, le prénom usuel » ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° le cas échéant, les personnes nommées en qualité de gérant et fondé de pouvoir général, leur adresse privée ou professionnelle précise, leurs attributions, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; »

4° Le point 8°est modifié comme suit :

a) Après les termes « la nationalité, », les termes « le sexe, le numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » ;

b) Le point-virgule *in fine* est remplacé par les termes : « Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits ; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ; »

Art. 4. L'article 4, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 4. Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi au Grand-Duché de Luxembourg doit être immatriculée. L'immatriculation de la succursale ne peut être effectuée qu'après l'immatriculation du principal établissement. Celle-ci indique :

1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés du commerçant personne physique ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et l'adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 5. A la suite de l'article 4, de la même loi, est inséré un nouvel article 4*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. 4*bis*. Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi à l'étranger doit être immatriculée. L'immatriculation indique :

1° les nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques du commerçant personne physique, ainsi que son numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés auprès duquel il est immatriculé, si la législation de l'Etat dont il relève prévoit un tel numéro. Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits ; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et une adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 6. L'article 6, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

2° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6°dans le cas des sociétés à responsabilité limitée, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; » ;

3° Le point 6*bis*° est remplacé comme suit :

« 6*bis*° dans le cas des sociétés à responsabilité limitée simplifiées, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ainsi que le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ; » ;

4° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° dans le cas des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple, les associés solidaires et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° » ;

5° Le point 8° est remplacé comme suit :

« 8° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour la société en leur qualité de mandataires légaux, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et l'organe social auquel elles appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1° ; » ;

6° Le point 9° est remplacé comme suit :

« 9° le commissaire aux comptes ou le réviseur d'entreprises agréé, son adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;» ;

7° Le point 11° est remplacé comme suit :

« 11° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; ».

Art. 7. L'article 6*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° les associés commandités et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; » ;

2° Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, le régime de signature, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 8. L'article 7, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 3° est remplacé comme suit :

« 3° les membres du groupement et l'adresse privée ou professionnelle précise de chacun, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

2° Au point 5°, sont ajoutés après les termes « siège social du groupement », les termes « et l'adresse électronique si une telle adresse existe » ;

3° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour le groupement, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1° ; » ;

4° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° pour les groupements résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou ceux ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; ».

Art. 9. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, les termes « la date de constitution de la société et » sont insérés au début de ce point ;

2° Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

3° Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

4° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, la nature et l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

5° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3°. ».

Art. 10. L'article 9, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, les termes « la date de constitution et » sont insérés au début de ce point ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour l'association, la fondation ou la mutuelle ou les membres de l'organe de gestion pour les établissements publics, leur adresse privée ou professionnelle précise, leur fonction et le cas échéant l'organe auquel ils appartiennent, la nature et de l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 11. L'article 10, point 3°, de la même loi, est remplacé comme suit :

« 3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; ».

Art. 12. A la suite de l'article 10, de la même loi, est inséré un nouvel article 10*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. 10*bis*. Tout fonds d'investissement alternatif réservé visé à l'article 1er, alinéa 1er, point 16° est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique :

1° le nom du fonds ;

2° la date de la constitution du fonds ;

3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3°. ».

Art. 13. L'article 11, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 1° est remplacé comme suit :

« 1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés de la société commerciale, du groupement d'intérêt économique, du groupement européen d'intérêt économique ou de la société civile ; » ;

2° Au point 2°, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale du principal établissement » sont supprimés ;

3° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

4° Le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

5° A la suite du point 5° est inséré un nouveau point 6° ayant la teneur suivante :

« 6° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 14. L'article 11*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° A l'alinéa 1er, point 1°, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;

2° Le point 2°, du même alinéa est remplacé comme suit :

« 2° le numéro d'immatriculation au registre de commerce de la personne morale de droit étranger, si la législation de l'Etat dont elle relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre ; » ;

3° Au point 3°, du même alinéa, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale de l'entité » sont supprimés ;

4° Au point 4°, du même alinéa, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

5° Le point 6°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 6° les personnes qui ont le pouvoir d'engager la personne morale de droit étranger à l'égard des tiers en tant qu'organe de celle-ci légalement prévu ou membres de tel organe, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs,

a) s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; » ;

6° Le point 7°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 7° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

7° Au point 8°, du même alinéa, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;

8° A la suite du point 8°, du même alinéa, est inséré un point 9°, ayant la teneur suivante :

« 9° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 15. A la suite de l'article 11*bis*, de la même loi, sont insérés les nouveaux articles 11*ter* et 11*quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 11*ter*. Au moment de l'inscription d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, liquidateurs, gestionnaires de fonds, domiciliataires, dépositaires, représentants permanents, au titre de la présente loi, les informations d'identification suivantes sont à communiquer :

1° s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalités, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits ; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ;

2° s'il s'agit de personnes morales ou d'entités immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation ;

3° s'il s'agit de personnes morales ou d'entités non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre.

Art. 11*quater*. Lors de l'immatriculation d'un fonds d'investissement alternatif réservé, sont à inscrire la dénomination et l'adresse précise du siège de son gestionnaire, tel que prescrit par l'article 4 de la loi du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3°. ».

Art. 16. L'article 12, de la même loi, est modifié comme suit :

1° A l'alinéa 1er, les termes « et verse une copie de l'autorisation d'établissement » sont supprimés ;

2° L'alinéa 2 est supprimé.

Art. 17. L'article 12*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° L'alinéa 1er est supprimé ;

2° Au deuxième alinéa, la 1ère partie de la phrase libellée « Les personnes physiques ne disposant pas d'un numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » est remplacée par les termes « Les personnes physiques, dont le numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est à communiquer en vertu de la présente loi et pour lesquelles un tel numéro n'existe pas » ;

3° Un nouvel alinéa est inséré à la suite du deuxième alinéa ayant la teneur suivante : « Le numéro d'identification national alloué conformément à l'alinéa précédent est communiqué par le Centre des technologies et de l'information de l'État directement à la personne physique concernée. ».

Art. 18. A la suite de l'article 12*ter*, de la même loi, est inséré un nouvel article 12*quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 12*quater*. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut assister le Service central de la statistique et des études économiques dans sa mission de collecte obligatoire des renseignements statistiques, résultant de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans le cadre du paragraphe 1er, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut demander la communication des renseignements statistiques, lors des immatriculations ou inscriptions prescrites à l'article 1er de la présente loi, pour le compte du Service central de la statistique et des études économiques.

(3) Les renseignements statistiques collectés en application des paragraphes 1er et 2 sont transmis au Service central de la statistique et des études économiques et ne sont pas conservés par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. ».

Art. 19. A l'article 12*quater*, paragraphe 1er, de la même loi, sont insérés les termes « et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, » entre les termes « études économiques » et les termes « auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés. »

Art. 20. A l'article 13, alinéa 1er, de la même loi, le terme « inscrire » est remplacé par les termes « déposer aux fins d'inscription ». Au point 15°, la référence à l'article « 42 » est remplacée par la référence à l'article « 430-6 ».

Art. 21. L'article 14, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1er, lettre b), les termes « des mandataires désignés par décision judiciaire, auquel cas la demande d'inscription doit être accompagnée de la décision judiciaire en question, ou » sont supprimés ;

2° Le paragraphe 3 est remplacé comme suit :

« Les inscriptions des décisions prévues à l'article 13 sous 13° comprennent les informations d'identification du liquidateur prescrites à l'article 11*ter*, son adresse privée ou professionnelle, ainsi que la date à laquelle la liquidation a été décidée ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales, les informations d'identification du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ainsi que son adresse professionnelle ou privée précise. » ;

3° Les paragraphes 4 et 5 sont remplacés comme suit :

« Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14° relatives à la démission comprennent les informations d'identification de la personne démissionnaire prescrites à l'article 11*ter*, ainsi que sa fonction.

Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14° relative à la dénonciation de siège comprennent l'adresse précise du siège dénoncé, ainsi que les informations d'identification du domiciliataire, prescrites à l'article 11*ter*. » ;

4° Le paragraphe 6 est remplacé comme suit :

« Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 15° comprennent les informations d'identification du dépositaire prescrites à l'article 11*ter*, points 1° et 2°, ainsi que son adresse privée ou professionnelle. ».

Art. 22. A l'article 15 de la même loi, est ajouté un paragraphe 5, ayant la teneur suivante :

« (5) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés met d'office à jour les informations inscrites concernant les personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. ».

Art. 23. A la suite de l'article 15, de la même loi, est ajouté un nouvel article 15-1 ayant la teneur suivante :

« Art. 15-1. (1) La banque de données du registre de commerce et des sociétés est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée par la loi au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre de commerce et des sociétés et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les traitements de données à caractère personnel suivants :

1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

2° le répertoire général créé par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ;

3° le fichier des autorisations d'établissement exploité pour le compte du ministre ayant l'Economie dans ses attributions ;

4° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie ;

5° la centrale des bilans dont le Service central de la statistique et des études économiques est le gestionnaire conformément à l'article 76 ;

6° le fichier reprenant le code nace attribué par le Service central de la statistique et des études économiques ;

7° le fichier relatif aux affiliations des salariés géré par le Centre commun de la sécurité sociale sur base de l'article 413 du Code de la Sécurité sociale, uniquement en ce qui concerne le nombre de salariés par entité immatriculée au Registre de commerce et des sociétés.

(3) Les agents de l'Etat, des communes ou des établissements publics qui consultent le registre de commerce et des sociétés dans l'exercice de leurs missions sont tenus d'informer le gestionnaire

dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le registre de commerce et des sociétés, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation. »

Art. 24. A la suite de l'article 19-4, de la même loi, est inséré un nouvel article 19-5 comme suit :

« Art. 19-5. (1) Le Recueil électronique des sociétés et associations fonctionne sous l'autorité du ministre de la Justice, qui en confie la gestion au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du la qualité de responsable du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, telle que modifiée.

(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du recueil et a la qualité de sous-traitant au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. ».

Art. 25. A la suite du nouvel article 19-5, de la même loi, est inséré un nouveau chapitre V*ter*, comprenant un nouvel article 19-6, libellés comme suit :

« Chapitre V*ter*. – Mesures et sanctions administratives permettant le maintien à jour du registre de commerce et des sociétés »

Art. 19-6. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.

(2) Pour s'assurer de la tenue à jour du registre de commerce et des sociétés, lorsque le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés constate l'existence de données erronées ou périmées, le défaut d'inscription d'une donnée requise par la loi, ou l'absence de dépôt d'un acte ou document requis par la loi, endéans les délais prescrits par la loi, il adresse par courrier recommandé à la personne ou entité concernée une demande de mise à jour de son dossier.

(3) Lorsque la personne ou entité concernée par la demande de mise à jour n'a pas régularisé son dossier endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet dans le dossier de la personne ou de l'entité, le fait que le dossier de la personne ou entité concernée n'est pas à jour ou présente des manquements aux dispositions légales applicables, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;
b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;
c) prononcer une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;
d) radier d'office le dossier de la personne ou entité concernée, sans que cela emporte dissolution, ni perte de la personnalité juridique, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour.

(4) Le gestionnaire notifie la décision prononçant une astreinte par lettre recommandée. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou, en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé, il notifie le montant liquidé par lettre recommandée qui vaut titre exécutoire. Le montant liquidé de l'astreinte doit être acquitté endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes et entités auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre l'astreinte prononcée peut être introduit par l'entité concernée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(5) Le dépôt ou l'inscription de l'information, acte, extrait d'acte ou document manquants, effectués postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) et permettant la régularisation du dossier de la personne ou entité concernée entrainent :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe 2, lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de dépôt, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(6) En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 3, lettre d), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au procureur d'Etat.

Art. 26. L'article 21, paragraphe 5, de la même loi prend la teneur suivante :

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés autre qu'une décision de refus visée au paragraphe 3 peut être déférée dans le délai de trois mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. »

Art. 27. A la suite de l'article 22-3 de la même loi, il est inséré un article 22-4 nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art. 22-4. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi. »

Art. 28. A l'article 23, alinéa 2, de la même loi, les termes « des articles » sont remplacés par les termes « de l'article » et les termes « et 22-4 » sont supprimés.

Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Art. 29. A l'article 1er, point 4°, de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, sont insérés après les termes « points 2° à », les termes « 5° et 6° à » et le chiffre « 16 » est remplacé par le chiffre « 17 ».

Art. 30. L'article 2 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 2. Il est établi sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions un registre dénommé « Registre des bénéficiaires effectifs », en abrégé « RBE », qui a pour objet :

1° l'inscription des bénéficiaires effectifs des entités immatriculées,

2° la conservation des données relatives aux bénéficiaires effectifs inscrits, et

3° la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées aux fins suivantes :

a) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

b) à des fins statistiques ;

c) à des fins scientifiques ;

d) à toutes autres fins déterminées par la loi. »

Art. 31. L'article 5 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 5. (1) Le gestionnaire est chargé de l'inscription, de la sauvegarde, de la gestion administrative et de la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) Le gestionnaire a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(3) Sans préjudice des autres voies de communication prévues par la présente loi, toute communication entre le gestionnaire et l'entité immatriculée se fait par voie électronique sécurisée laissant une trace de l'envoi.

(4) Le gestionnaire n'est pas responsable du contenu de l'information inscrite.

(5) Le gestionnaire peut inscrire les informations sur les bénéficiaires effectifs d'une entité immatriculée dans le Registre des bénéficiaires effectifs à la demande et pour compte de l'entité immatriculée.

(6) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

(7) Le Centre des technologies de l'information de l'État a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. »

Art. 32. A l'article 6, paragraphe 1er, de la même loi, sont insérés après les termes « du gestionnaire », les termes « ou de sa plateforme électronique, ».

Art. 33. A l'article 7 de la même loi, un paragraphe 5 est inséré ayant la teneur suivante :

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs, autre qu'une décision visée aux articles 7, paragraphes 1er et 2 et 15, paragraphe 2 peut être déférée dans le délai de trois mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. »

Art. 34. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1er, sont insérés après les termes « sont tenus », les termes « , dans l'exercice de leurs missions, de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs et » ;

2° Le paragraphe 3 est supprimé.

Art. 35. L'article 9 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 9. (1) Le gestionnaire du Registre des bénéficiaires effectifs effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.

(2) Pour s'assurer de la tenue à jour du Registre des bénéficiaires effectifs, lorsque le gestionnaire constate d'office ou dans le cadre de l'article 8 l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, endéans le délai prescrit par la loi, il adresse par courrier recommandé à l'entité immatriculée une demande de vérification.

(3) Lorsque l'entité immatriculée n'a pas répondu à la demande de vérification ou le cas échéant n'a pas régularisé ses inscriptions au Registre des bénéficiaires effectifs, endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet dans le dossier de la personne ou de l'entité le fait qu'une procédure de vérification est en cours de traitement, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

c) prononcer une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

d) radier d'office le dossier de l'entité immatriculée, sans que cela emporte dissolution, ni perte de la personnalité juridique, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification.

(4) Le gestionnaire notifie la décision prononçant une astreinte par lettre recommandée. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou, en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé, il notifie le montant liquidé par lettre recommandé qui vaut titre exécutoire. L'amende doit être acquittée endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes immatriculées auxquelles ces amendes ont été infligées.

(5) La mise à jour de l'information au Registre des bénéficiaires effectifs, effectuée postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe 3 entraine :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe 3, lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de déclaration, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(6) En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 3 lettre d, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au procureur d'Etat. »

Art. 36. L'article 11 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 11. (1) L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert :

1° aux autorités nationales dans l'exercice de leurs missions ;

2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme**, y compris à l'égard des entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ;**

3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4° du paragraphe 1er comprennent notamment :

1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ainsi que les journalistes professionnels établis dans un ou plusieurs Etats Membres de l'Union européenne ;

2° les organisations, associations ou fondations établies sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet est la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme ;

4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1er, points 1°, 2° ou 5°. »

Art. 37. L'article 12 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 12. (1) Les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1er points 1° à 3° et 5°, et paragraphe 2, points 1°, 2°, et 4° ont accès aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1er.

Les autres personnes visées à l'article 11 ont un accès limité aux informations des seules personnes morales et entités visées qui font l'objet immédiat de leurs recherches ou, dans les cas des personnes visées au paragraphe 2, point 3°, avec lesquelles elles sont susceptibles de conclure des transactions.

(2) L'accès est ouvert pour chaque personne ou entité aux informations suivantes :

1° pour les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1er, point 1° à l'ensemble des informations visées à l'article 3 ;

2° pour les autres personnes, aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13°. »

Art. 38. L'article 13 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 13. (1) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation sont fixées par règlement grand-ducal.

Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités nationales visées à l'article 11, paragraphe 1er, point 1° est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé.

(2*bis*) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.

(3) Aucune information sur une consultation des données par une entité ou personnes relevant d'une des catégories visées à l'article 11, paragraphe 1er, points 1°, **2°,** 3° et 4°, et du paragraphe 2, points 1°, 2° et 4° ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs et le gestionnaire s'assure que la consultation de données du Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs. »

Art. 39. A la suite de l'article 15 de la même loi, est inséré un nouvel article 15*bis*, libellé comme suit :

« Art. 15*bis*. (1) La demande d'accès d'une personne visée à l'article 11, paragraphe 1er, point 4° autre qu'une personne visée au paragraphe 2, points 1°, 2° ou 4° ne peut concerner que les entités immatriculées en lien direct avec ses recherches ou investigations et ne peut pas viser l'ensemble des entités immatriculées. Elle ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ou la dénomination.

(2) La demande précise, sous peine de nullité :

1° si le requérant est une personne physique : les noms, prénoms, nationalités, date de naissance, lieu de naissance et domicile ou résidence de la personne demanderesse ; si le requérant est une personne morale : la dénomination, l'adresse précise du siège et la personne ou l'organe qualifié pour la représenter en justice ;

2° pour chaque entité immatriculée visée par la demande :

a) le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ; ou

b) la dénomination.

3° le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé.

À l'appui de la demande il est joint tout document de nature à justifier de l'existence d'un intérêt légitime.

(3) Le gestionnaire décide du bien-fondé de la demande en appréciant l'existence d'un intérêt légitime de la demande d'accès et notifie sa décision à la personne physique ou morale requérante.

Aux fins de l'appréciation de l'existence d'un intérêt légitime, le gestionnaire s'appuie sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Le gestionnaire tient compte de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision.

(4) En cas de décision favorable du gestionnaire, celui-ci transmet à la personne physique ou morale requérante dans un délai de trois jours ouvrables à compter de la décision un extrait comportant les informations visées au paragraphe 1er.

La personne physique ou morale requérante ne peut utiliser l'information à des fins autres que celles précisées dans la demande et acceptées par le gestionnaire.

(5) En cas de décision négative du gestionnaire et de recours contre cette décision conformément aux dispositions du paragraphe 6, le gestionnaire s'abstient de transmettre l'extrait jusqu'à ce qu'à ce qu'une décision judiciaire soit coulée en force de chose jugée.

(6) Contre la décision du gestionnaire, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Il doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. »

Art. 40. A la suite de l'article 15*bis* de la même loi, est inséré un nouvel article 15ter, libellé comme suit :

« Art. 15*ter*. Il est créé une commission consultative qui assure les missions qui lui sont dévolues par l'articles 15*bis*, paragraphe 3.

Un règlement grand-ducal arrête la composition et les modalités d'exécution des missions de la commission consultative. »

Art. 41. A la suite de l'article 16, de la même loi, sont insérés deux nouveaux articles 16-1 et 16-2 ayant la teneur suivante :

« Art. 16-1. (1) Le gestionnaire prend les mesures nécessaires pour assurer l'interconnexion du Registre des bénéficiaires effectifs avec les registres visés à l'article 30, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, institués par les autres États membres par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne instituée par l'article 22, paragraphe 1er, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés, dénommée ci-après « directive (UE) 2017/1132 », conformément aux spécifications techniques et aux procédures visées à l'article 30, paragraphe 10, alinéa 1er, de la directive (UE) 2015/849 précitée.

(2) Les informations visées à l'article 3 inscrites dans le Registre des bénéficiaires effectifs sont disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres institué par l'article 22, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/1132 conformément aux modalités d'accès prévues par la présente loi et les mesures prises pour son exécution.

Art. 16-2. (1) Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre des bénéficiaires effectifs et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les traitements de données à caractère personnel suivants :

1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

2° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie.

(3) Le gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. »

Art. 42. A la suite de l'article 19 de la même loi, il est inséré un chapitre 6*bis* dénommé « La protection des données inscrites sur les registres » et comprenant les articles19*bis*, 19*ter* et 19*quater* nouveaux :

« Chapitre 6*bis* – La protection des données inscrites sur les registres

Art. 19*bis*. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi.

Art 19*ter*. Sur demande écrite et signée mentionnant le but poursuivi et l'utilisation projetée, le gestionnaire peut autoriser la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du Registre des bénéficiaires effectifs, à condition que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes inscrites sur le registre des bénéficiaires effectifs ou des entités immatriculées et qu'elles soient destinées à des fins statistiques ou scientifiques.

Le gestionnaire demande au tiers de garantir la non-divulgation de données à caractère confidentiel lors de la délivrance de ces données. Les données utilisées pour la production de statistiques sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent l'identification, directe ou indirecte, d'une personne physique ou d'une entité immatriculée ou comportent un risque de divulgation d'informations individuelles. Pour déterminer si une personne physique ou une entité immatriculée est identifiable, il est tenu compte de tous les moyens dont on pourrait raisonnablement admettre qu'ils puissent être utilisés par un tiers pour identifier ladite personne ou entité.

Art. 19*quater*. (1) Dans le cadre de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée prévu à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), toute demande de la personne concernée est adressée au gestionnaire, excepté les demandes relatives à des consultations et informations données pour les personnes et entités visées à l'article 13, paragraphe 3, lesquelles sont traitées conformément au paragraphe 2.

(2) Sans préjudice de l'article 13, paragraphe 3, le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des consultations des informations figurant au Registre des bénéficiaires effectifs effectuées par des entités ou des personnes visée à l'article 13, paragraphe 3 ou la communication d'information par celles-ci au gestionnaire en application de l'article 8, paragraphe 1er.

L'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa 1er par l'intermédiaire de la Commission nationale pour la protection des données, qui après avoir exercé ce droit d'accès, confirme l'avoir fait sans donner d'autres précisions.

(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. »

Art. 43. A l'article 20, paragraphe 1er, de la même loi, est ajouté après le terme « omet » le terme « sciemment ».

Chapitre 3 – Dispositions modificatives et entrée en vigueur

Art. 44. Il est inséré un paragraphe 2*bis* à la suite du paragraphe 2 de l'article 11 de loi du [xx] juillet 2023 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié votée par la Chambre des Députés le 13 juin 2023 avec la teneur suivante :

« (2*bis*) Le ministère de l'Économie dispose d'un accès au Registre des bénéficiaires effectifs conformément à l'article 11, paragraphe 1er , point 5° de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

Art. 45. A l'article 4, alinéa 2 de la loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation et modifiant : 1° le Code de commerce ; 2° le Nouveau Code de procédure civile ; 3° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 4° 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 et portant modification de – la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; – la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; – la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; – la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; – la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 5° la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts, les mots « avec accusé de réception » sont supprimés.

Art. 46. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

22

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

CL,PN/CSC

P.V. JUST 22
P.V. AI 22

Commission de la Justice

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 11 juillet 2024

Ordre du jour :

1. Demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique déi gréng du 7 juin 2024 portant sur la note de recherche de la cellule scientifique de la Chambre des Députés « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg »

2. Uniquement pour les membres de la Commission de la Justice

   7961 Projet de loi modifiant :
   1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
   2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
   - Rapporteur : Monsieur Laurent Mosar

   - Présentation et adoption d'une série d'amendements

3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm (remplaçant M. Alex Donnersbach), M. Guy Arendt, M. Gilles Baum (remplaçant Mme Carole Hartmann), Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Sven Clement, Mme Claire Delcourt (remplaçant Mme Paulette Lenert), M. Laurent Mosar, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Charel Weiler, Mme Stéphanie Weydert, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission de la Justice

M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer (remplaçant M. Laurent Mosar), M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Emile Eicher, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, membres de la Commission des Affaires intérieures

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice
M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

Mme Mathilde Crouail, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyes, du Ministère de la Justice

M. Laurent Knauf, du Ministère des Affaires intérieures

Mme Clémence Janssen-Bennynck, Mme Marie Marty, M. Fabio Spirinelli, de la cellule scientifique de la Chambre des Députés

M. Christophe Li, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Donnersbach, Mme Carole Hartmann, Mme Paulette Lenert, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, Mme Taina Bofferding, M. Luc Emering, M. Laurent Mosar, M. Tom Weidig, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission des Affaires intérieures ; M. Laurent Mosar, Président de la Commission de la Justice

*

1. Demande[1] de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique déi gréng du 7 juin 2024 portant sur la note de recherche de la cellule scientifique de la Chambre des Députés « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg »

Recevabilité de la demande sous rubrique

M. Laurent Mosar (Président, CSV) signale, en guise d'introduction, qu'un recours juridictionnel a été introduit devant le tribunal administratif à l'encontre de la décision de la Ville de Luxembourg portant sur la modification de l'article 42[2] de son règlement de police

[1] *cf.* Annexe n°1

[2] « ***Article 42.*** *Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite du lundi au dimanche inclus, de 7.00 heures à 22.00 heures, ceci sur toutes les aires de jeux et dans les parkings publics, ainsi que dans les rues, places et parcs publics suivants de la Ville de Luxembourg :*

- Quartier Ville Haute : L'intégralité de la zone se trouvant à l'intérieur du périmètre délimité par les rues suivantes : boulevard Royal – Côte d'Eich – rue du Palais de Justice - rue Wiltheim – rue Large – rue du Saint Esprit – Plateau du Saint Esprit – boulevard F.D. Roosevelt – boulevard Royal.

Quartier Gare : avenue de la Liberté, avenue de la Gare, boulevard de la Pétrusse, Pont Adolphe, rue de Strasbourg

- Places publiques : Champ du Glacis, Place de la Constitution, Place de l'Europe, Place de la Gare, Place Léon XIII, Place de Paris, Place du Parc, Place de Strasbourg, Place Wallis

communal. Dès lors, il convient de constater qu'un contentieux est pendant et il y a lieu de soulever la question si le sujet mis à l'ordre du jour de la réunion de ce jour peut être discuté entre les Députés et le Gouvernement, sans violer la séparation des pouvoirs.

L'orateur juge nécessaire de trancher la question d'un éventuel empiètement du législateur dans le champ de compétence du pouvoir judiciaire, alors que le recours prémentionné conteste la licéité de l'article précité du règlement de police communal. L'orateur rappelle que seul le juge du fond peut statuer valablement sur un tel recours.

Mme Simone Beissel (DP) est d'avis qu'il convient de mettre les débats y relatifs en suspens, et ce, jusqu'à ce que les juridictions compétentes aient tranché sur la licéité de l'article litigieux du règlement de police communal.

Mme Sam Tanson (déi gréng) et M. Dan Biancalana (LSAP) contestent cette analyse. Les orateurs estiment que l'existence d'un tel recours n'empêche aucunement l'examen de la note de recherche de la cellule scientifique de la Chambre des Députés par les Députés, et de mener une discussion sur les arguments y développés. Les orateurs signalent, d'une part, que le sujet de l'interdiction de la mendicité simple constitue un sujet médiatisé qui a été débattu à plusieurs reprises dans l'enceinte parlementaire et sur la place publique et, d'autre part, que les débats y relatifs entre les Députés et le Gouvernement n'ont aucune incidence sur le recours juridictionnel formulé par un justiciable. Selon les orateurs, aucune violation de la séparation des pouvoirs ne peut être relevée. Enfin, ils donnent à considérer que la note de recherche prémentionnée a été publiée et que les considérations y développées sont accessibles au public.

Décision : le débat sur la note de recherche « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg » est maintenu à l'ordre du jour de la réunion de ce jour.

Echange de vues

- Mme Sam Tanson (déi gréng) tient à remercier les auteurs de la note de recherche pour leur travail de recherche. L'oratrice estime que la note est rédigée de manière neutre et se focalise sur plusieurs thématiques intéressantes, tout en examinant la question de l'interdiction de la mendicité simple au regard de la jurisprudence existante en la matière.

  Il se pose la question de savoir quelles interdictions communales peuvent être mises en place par les responsables communaux, au regard de la loi pénale en vigueur et au regard des dispositions constitutionnelles applicables au moment de l'adoption dudit règlement, ainsi qu'au regard des dispositions constitutionnelles applicables depuis la réforme constitutionnelle du 1er juillet 2023.

  L'expert juridique de la cellule scientifique retrace de prime abord l'historique de l'article 563, point 6°, du Code pénal qui a érigé la mendicité simple en contravention et l'effet qu'a eu la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui a, entre autres, modifié le Code pénal. Les termes de ladite modification législative relative à l'article 563 du Code pénal sont obscurs. Depuis lors, des analyses divergentes ont été discutées sur l'abrogation de la mendicité simple dans le Code pénal et sur l'intention du législateur de l'époque. Les travaux préparatoires semblent en effet indiquer que le législateur n'avait pas l'intention d'abroger l'infraction de mendicité simple mais seulement la mesure de reconduite à la frontière des mendiants. La jurisprudence constate que la loi du 29 août 2008 a abrogé l'infraction de mendicité simple. Cette position jurisprudentielle est constante depuis plusieurs

---

- Parcs publics : Parc de Cessange, Parc Edith Klein, Parc municipal d'Edouard André, Parc de Gasperich, Parc Kaltreis, Parc Laval, Parc Mansfeld, Parc de Merl, Parc Central, Parc Tony Neuman, Skatepark Dommeldange, Skatepark Gasperich, Skatepark Péitruss »

années. La conséquence en est que, selon la jurisprudence, la mendicité simple n'est plus une infraction pénale punie par le Code pénal. Si le législateur entend contrecarrer cette position jurisprudentielle, il lui incombe alors d'adopter une loi qui énonce clairement que la mendicité simple constitue une contravention.

Il y a lieu de souligner que cela n'empêche aucunement les communes à interdire la mendicité simple. Les compétences des communes en matière de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques reposent sur des décrets de 1789[3] et 1790[4], qui sont des actes légaux distincts du Code pénal. Il n'est en effet pas requis que la loi pénale interdise un comportement pour qu'une commune l'interdise dans le cadre de ses compétences communales.

En ce qui concerne l'analyse faite par la cellule scientifique de la Chambre des Députés et le cadre de sa mission, il convient de noter qu'elle a été saisie sur la question de la conformité de l'interdiction communale de la mendicité par rapport à l'article 37[5] actuel de la Constitution. La Constitution révisée prévoit une disposition, appelée clause transversale, qui porte sur les conditions dans lesquelles l'exercice des libertés publiques peut être limité. De plus, il résulte de cette révision constitutionnelle que les lois contraires à la Constitution ne sont plus applicables. Or, selon l'oratrice, une analyse de la question de la conformité de l'interdiction communale de la mendicité par rapport aux dispositions applicables avant la révision constitutionnelle du 1er juillet 2023 n'aurait pas eu de résultat différent, et ce, en raison du fait que ces dispositions anciennes avaient déjà prévu non seulement le principe de légalité pénale mais aussi le respect du critère de la nécessité qui doit être examiné *in concreto,* pour qu'une commune puisse valablement limiter les libertés publiques.

Il y a également lieu de relever que la question même de la nécessité d'une révision du cadre légal applicable aux communes a été soulevée par le Conseil d'Etat, ainsi que par le ministère de l'Intérieur lors des travaux portant sur ladite révision constitutionnelle.

❖ Mme Lydie Polfer (DP) peut confirmer plusieurs éléments évoqués dans la note de recherche. L'oratrice renvoie à un passage de ladite note de recherche et cite : « *L'interprétation que le juge pénal a donnée de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 ne semble nullement correspondre à la volonté du législateur lorsqu'il a entendu modifier l'article 563, 6° du Code pénal. Rien n'indique une quelconque volonté de supprimer l'infraction de mendicité simple dans les travaux parlementaires et la formulation maladroite de l'article 157 est, selon toute vraisemblance, une erreur qui n'a jamais été rectifiée au cours de ces débats […]* ».

L'oratrice précise que les responsables communaux n'ont jamais remis en cause la validité d'un jugement prononcé par un tribunal. Au regard des missions communales qui leur sont conférées par la loi, les responsables communaux n'ont pas pu baisser les bras face au phénomène de la mendicité qui s'est considérablement empiré au fil de la dernière décennie et qui a suscité l'émoi des résidents à de multiples reprises. L'oratrice renvoie à des entrevues avec des résidents de la commune, ainsi qu'aux photographies et plaintes qui ont été annexées au recours[6] formulé par la Ville de Luxembourg contre la décision ministérielle visant à annuler l'interdiction de la mendicité par voie d'un règlement de police communal. Aux yeux de l'oratrice, les critères de la nécessité d'agir et de la proportionnalité de l'interdiction communale sont remplis et l'oratrice se montre confiante que la commune établira la preuve y relative devant les juridictions compétentes.

---

[3] Proclamation du Roi, du 28 Décembre 1789, sur un Décret de l'Assemblée Nationale, pour la Constitution des Municipalités.

[4] LOI des 16-24 août 1790 Sur l'Organisation judiciaire.

[5] « ***Art. 37.*** *Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.* »

[6] *cf.* Annexe n°2

❖ Mme Sam Tanson (déi gréng) renvoie à la note de recherche qui se penche de manière approfondie sur la jurisprudence établie par les cours et tribunaux et qui retient que le juge pénal considère la mendicité simple comme étant abrogée. Il en résulte que des poursuites pénales pour des faits de mendicité simple sont vouées à l'échec.

En ce qui concerne le critère de proportionnalité de l'interdiction de la mendicité simple par un règlement de police communal, l'oratrice confirme que seul le juge du fond peut trancher cette question.

L'oratrice regarde cependant d'un œil critique la volonté des autorités communales de vouloir lutter contre la mendicité agressive et organisée en interdisant la mendicité simple, étant donné que cette mesure est disproportionnée selon son avis.

En ce qui concerne les décrets prémentionnés de 1789 et 1790 portant sur la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques, l'oratrice doute que ces actes juridiques datant de la période de la révolution française offrent la précision nécessaire pour valablement interdire la mendicité simple sur le territoire d'une commune.

L'expert juridique de la cellule scientifique explique que les deux décrets en question ne comportent aucune mention relative à la mendicité. Ces décrets comportent cependant une attribution générale de certaines compétences de police administrative aux communes. A noter que plusieurs dispositions de ces décrets risquent de s'avérer contraires à la Constitution, telle qu'en vigueur depuis la réforme constitutionnelle du 1er juillet 2023.

A noter qu'une spécificité du droit luxembourgeois consiste dans le fait que le pouvoir réglementaire ne peut seul incriminer des comportements : tant le comportement incriminé que la sanction y applicable devraient être prévus par la loi.

La doctrine[7] luxembourgeoise a examiné la question de la caducité des règlements communaux, à la suite de la réforme constitutionnelle prémentionnée. Elle estime que les règlements communaux qui ont valablement été adoptés avant ou après la révision constitutionnelle, dans une matière qui était déjà réservée à la loi, en application d'une loi qui fixait déjà clairement les objectifs des mesures d'exécution, devraient continuer à s'appliquer.

Concernant les règlements qui auraient été adoptés avant la révision constitutionnelle, dans une matière qui est désormais réservée à la loi et qui ne l'était pas avant, le règlement valablement pris devrait survivre, si son contenu n'était pas contraire à la Constitution.

Enfin, concernant les règlements ou les dispositions de règlements communaux qui auraient été adoptés après la révision constitutionnelle, dans une matière réservée à la loi, mais sans loi d'habilitation prévoyant clairement les objectifs des mesures d'exécution et les conditions auxquelles elles sont soumises, ceux-ci seraient contraires à l'article 124[8] de la Constitution.

---

[7] P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », Journal des tribunaux Luxembourg, N° 87, juin 2023, p. 77. L'auteur mentionne également la doctrine française sur cette question, abordant notamment la question des actes pris sur le fondement d'habilitations législatives qui seraient contraires à la Constitution nouvelle adoptée en 1958, pour appuyer son raisonnement. V. en particulier S. Ferrari, « De l'art du trompe-l'œil : l'abrogation implicite de la loi par la Constitution au service d'un continuum constitutionnel », Revue française de droit constitutionnel, n° 83, 2010, spéc. pp. 508 et 509.

[8] « ***Art. 124.*** *Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.*
Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

❖ M. Sven Clement (Piraten) souhaite avoir de plus amples informations sur le critère de la proportionnalité de la mesure ordonnée par les autorités communales, ainsi que sur l'aspect de la note de recherche portant sur le principe de la légalité des délits et des peines.

En ce qui concerne la lutte contre la mendicité en bande ou organisée, il s'agit d'un comportement qui est déjà prohibé par le Code pénal et qui est sanctionnable de peines d'emprisonnement. Or, le règlement de police communal interdit également ce comportement prohibé par la loi en y prévoyant des amendes administratives. L'orateur s'interroge sur la conformité de cette démarche avec le principe de l'égalité devant la loi.

L'expert juridique de la cellule scientifique explique que la proportionnalité de la mesure ordonnée ne peut être examinée que par le juge du fond dans le cadre d'un débat contradictoire au cours duquel les parties au procès présentent leurs arguments et leurs preuves.

En ce qui concerne le cumul des infractions prémentionnées par l'honorable Député, l'oratrice signale que la problématique émane du fait que des sanctions très différentes sont prévues, d'une part, par le Code pénal qui sanctionne la mendicité aggravée d'une peine privative de liberté et, d'autre part, par le règlement de police communal qui sanctionne le même comportement infractionnel d'une amende de police.

❖ M. Dan Biancalana (LSAP) souhaite avoir des informations supplémentaires sur lesdits décrets de 1789 et 1790 et met en doute le caractère suffisamment précis de ces actes juridiques, au regard du fonctionnement actuel des communes. L'orateur soulève la question de l'opportunité d'une réforme approfondie de ces textes, et ce, dans une optique pour lutter contre des insécurités juridiques existantes.

L'expert juridique de la cellule scientifique signale qu'en ce qui concerne la nécessité et la proportionnalité des comportements interdits par un règlement de police communal, cette analyse doit s'effectuer au regard des missions de police administrative attribuées par ces décrets aux communes. La jurisprudence a développé une appréciation de la nécessité d'une mesure de police au niveau communal et souligne qu'une appréciation *in concreto* doit être effectuée dans ce cas et doit servir au maintien de l'ordre public.

❖ Mme Sam Tanson (déi gréng) revient sur l'abrogation dudit point 6°, du Code pénal et renvoie aux constats dressés par la note de recherche qui est discutée lors de la réunion de ce jour. L'oratrice cite le passage suivant : « *Il n'est donc pas nécessaire que la loi pénale punisse la mendicité simple pour qu'un règlement communal puisse valablement interdire ce comportement, pour autant que cette interdiction vise le maintien de l'ordre public au niveau communal et que les restrictions aux libertés publiques soient nécessaires et proportionnées au regard du but poursuivi* ». Aux yeux de l'oratrice, la question cruciale consiste dans l'examen de la nécessité et de la proportionnalité de cette interdiction communale portant sur la mendicité simple et dans la question de savoir si cette interdiction est réellement le moyen adéquat pour garantir le maintien de l'ordre public, tout en prenant en considération les droits et libertés consacrés aux citoyens.

❖ Mme Lydie Polfer (DP) souligne la validité du règlement de police adopté par les responsables communaux. L'oratrice confirme l'appréciation faite par la doctrine et estime également que des règlements qui ont été adoptés avant la révision constitutionnelle, ce qui est en l'espèce le cas pour le règlement de police communal de la Ville de Luxembourg, dans une matière qui

---

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. »

est désormais réservée à la loi et qui ne l'était pas avant, ce règlement reste valable si son contenu n'est pas contraire à la Constitution.

*

2. Uniquement pour les membres de la Commission de la Justice

7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Amendement 1

L'article 36 du projet de loi, portant modification de l'article 11 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *la loi RBE* »), est amendé comme suit :

« **Art. 36.** L'article 11 de la même loi prend la teneur suivante :
« Art. 11. (1) L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert :
1° aux autorités nationales dans l'exercice de leurs missions ;
2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme**, y compris à l'égard des entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ;**
3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4° du paragraphe 1er comprennent notamment :
1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ainsi que les journalistes professionnels établis dans un ou plusieurs Etats Membres de l'Union européenne ;
2° les organisations, associations ou fondations établies sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet est la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme ;
4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1er, points 1°, 2° ou 5° du présent article. » »

Commentaire :

L'amendement proposé fait suite à l'avis de l'ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, qui souligne que l'avocat devrait également être en mesure d'avoir un accès au registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *RBE* ») aux fins de connaître les bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée, du fait que leurs clients ont l'intention de conclure des transactions avec celles-ci.

Dans l'état du texte, tel qu'il est proposé, les avocats, tout comme les autres professionnels, ont un accès non limité au RBE comme ceci est précisé à l'article 15 de la loi RBE. Néanmoins, cet accès est circonscrit dans le contexte du devoir de vigilance à l'égard de la propre clientèle des avocats. Par l'amendement proposé sous rubrique, il est prévu de mentionner explicitement que l'accès des professionnels s'étendant aussi à l'égard des entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme.

Amendement 2

L'article 38 du projet de loi, portant modification de l'article 13 de la loi RBE, est amendé comme suit :

« **Art. 38.** L'article 13 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 13. (1) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation sont fixées par règlement grand-ducal.
Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités nationales visées à l'article 11, paragraphe 1er, point 1° est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé.

(2*bis*) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.

(3) Aucune information sur une consultation des données par une entité ou personnes relevant d'une des catégories visées à l'article 11, paragraphe 1er, points 1°, **2°,** 3° et 4°, et du paragraphe 2, points 1°, 2° et 4° ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs et le gestionnaire s'assure que la consultation de données du

Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs. » »

Commentaire :

La modification de l'article 36 du projet de loi (prévue par l'amendement 1) entraîne une modification à l'article 38 par voie de conséquence, en prévoyant à l'article 13, paragraphe 2, de la loi RBE, auquel renvoie l'article 19*quater* de la loi RBE, un droit d'accès d'un bénéficiaire effectif, exercé de façon différée et indirecte *via* la Commission Nationale pour la Protection des Données (ci-après « *CNPD* »), et ce, également dans le cas de consultations du RBE effectuées par des professionnels.

Par ailleurs, l'accès au RBE dans le cadre de transactions qu'une personne envisage de conclure ne vise pas explicitement le cas où un professionnel fait une telle vérification en ce qui concerne les transactions avec les entités avec lesquelles ses clients entendent conclure une transaction.

Il est toutefois rappelé que les professionnels doivent être en mesure de retracer et justifier dans quel contexte une consultation a été effectuée pour répondre à toute sollicitation de la CNPD dans le cadre de l'exercice du droit d'accès par un bénéficiaire effectif, le *Luxembourg Business Registers* n'étant pas en mesure de faire une distinction entre les consultations faites au titre de l'article 11, paragraphe 1er, point 2°.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

3. Divers

Aucun point divers n'a été soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Annexe n°1

NOTE DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE - 039

L'interdiction de la mendicité au Luxembourg

Pour citer le document : M. Marty et F. Spirinelli, « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg », Cellule scientifique de la Chambre des Députés, Luxembourg, 5 juin 2024

Résumé

- La mendicité a été érigée en infraction pénale dans le Code pénal, adopté en 1879 par la Chambre des Députés.
- La **mendicité simple**, à savoir le simple fait de faire appel à la charité publique dans son intérêt personnel, a été érigée en contravention à l'article 563, 6° du Code pénal.
- La **mendicité aggravée ou qualifiée,** punissant des formes de mendicité plus graves, comme mendier en réunion, au moyen de menaces ou de violences, a été érigée en délit aux articles 342 et suivants du Code pénal.
- Les **actes visant à organiser la mendicité d'autrui** sont punis par l'article 382-1 du Code pénal. Il s'agit d'une forme de traite des êtres humains, dont le mendiant peut être la victime.
- Les infractions de mendicité, simple ou aggravée, n'ont pas connu de modification majeure jusqu'à la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.
- L'article 157 de cette loi est venu modifier l'article 563, 6° du Code pénal.
- La formulation de l'article 157 est obscure. Les travaux préparatoires semblent indiquer que le législateur n'avait pas l'intention d'abroger l'infraction de mendicité simple mais seulement la mesure de reconduite à la frontière des mendiants. Le juge pénal, obligé de trouver un sens à cette disposition obscure afin de l'appliquer, a cependant estimé que la loi du 29 août 2008 avait abrogé l'infraction de mendicité simple.
- Cette interprétation est constante depuis 2009 et la mendicité simple n'est plus poursuivie.
- **Ainsi, quand bien même l'infraction demeure inscrite dans le Code pénal consolidé, nous pouvons affirmer que la loi, telle qu'interprétée par le juge pénal, a abrogé l'infraction de mendicité simple.**
- Cela étant, contrairement à une idée largement répandue, cette abrogation ne prive pas les communes de la possibilité théorique d'interdire la mendicité simple.
- Les communes portent la responsabilité d'offrir à leurs habitants les avantages d'une

bonne police, à savoir la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques au niveau communal.

Eu égard aux circonstances locales, les communes peuvent prendre des mesures de police administrative générale, dans le but de maintenir l'ordre public au niveau communal.

C'est dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative que la Ville de Luxembourg a interdit, dans son règlement général de police, la mendicité. Toutes les formes de mendicité sont visées, selon des conditions temporelles et territoriales différentes. La mendicité simple est également restreinte.

Cette interdiction communale, reposant sur les dispositions réglementant la police administrative générale, peut viser des comportements en fonction des particularités locales, même s'ils ne sont pas punis par la loi pénale.

L'abrogation de la mendicité simple dans le Code pénal n'a donc pas d'incidence sur la possibilité d'interdire la mendicité au niveau communal.

La Cellule scientifique est plus spécifiquement saisie **sur la question de la conformité de l'interdiction communale de la mendicité à l'article 37 de la Constitution**.

L'article 37 de la Constitution a été introduit à la faveur de la dernière révision de la Constitution, entrée en vigueur le 1er juillet 2023. Cet article, appelé clause transversale, organise les conditions dans lesquelles l'exercice des libertés publiques peut être limité.

L'interdiction de la mendicité vient en effet **limiter certaines libertés publiques garanties par la Constitution** : la liberté individuelle, qui comprend la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, en restreignant les mendiants dans leurs possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins. Une atteinte à la liberté d'expression et au principe d'égalité pourrait également être envisagée.

Selon l'article 37 de la Constitution, les limitations aux libertés publiques doivent respecter certaines conditions :

- elles doivent être prévues par la loi **(première condition)**,

- poursuivre un objectif d'intérêt général ou de protection des droits et libertés d'autrui **(deuxième condition)**,

- être nécessaires et proportionnées à la poursuite de cet objectif **(troisième condition)**.

La première condition est que toute limitation aux libertés publiques doit être prévue dans la loi.

Cette exigence issue de l'article 37 de la Constitution doit être lue en combinaison avec le nouvel article 124 de la Constitution, relatif aux règlements communaux.

Le nouvel article 124 de la Constitution permet aux communes d'exercer leur pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi. Cette intervention est conditionnée à l'existence d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

En matière de police administrative générale, au regard de l'interdiction de la mendicité, une telle disposition légale particulière fait vraisemblablement défaut.

Néanmoins, nous ne pouvons apporter de réponse claire quant aux conséquences de ces nouvelles exigences constitutionnelles sur l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

La deuxième condition prévue par l'article 37 de la Constitution est que ces limitations aux libertés publiques doivent poursuivre un objectif d'intérêt général ou de protection des droits et libertés d'autrui.

Cet objectif doit être apprécié dans le contexte de l'exercice des pouvoirs de police administrative générale des communes. Les limitations des libertés publiques **doivent uniquement poursuivre le but de maintenir l'ordre public au niveau communal**.

En l'occurrence, l'interdiction de la mendicité est prise, d'après le conseil

communal, « dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique », la commune ayant reçu des plaintes de la part d'habitants au regard de certains comportements. Selon le conseil communal, elle viendrait aussi lutter contre la traite des êtres humains.

Il n'appartient pas à la Cellule scientifique de se prononcer sur la légitimité de ces motifs. Néanmoins, les justifications avancées par la commune seront utiles à l'examen de la troisième condition.

La troisième condition posée par l'article 37 est que toute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être nécessaire et proportionnée à la poursuite de ce but légitime.

Une mesure de police administrative est **nécessaire** si elle constitue le seul moyen de préserver l'ordre public et qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire.

Au regard de la mendicité aggravée, la nécessité d'une intervention communale fait défaut dans la mesure où ces comportements constituent déjà des délits dans le Code pénal et font l'objet de poursuites pénales sur le fondement des articles 342 et suivants du Code pénal.

Au regard de la mendicité simple, la nécessité de répondre aux troubles générés par ce comportement particulier dans les rues visées **pourrait éventuellement être justifiée,** pour autant que la commune en démontre la réalité. En revanche, la nécessité de punir la mendicité simple pour lutter contre la traite des êtres humains est douteuse, en particulier eu égard au fait que le Code pénal prévoit expressément que les victimes de la traite, forcées à mendier, ne sont pas pénalement responsables.

Une mesure de police administrative interdisant la mendicité est **proportionnée** si l'intensité et la gravité du trouble à l'ordre public généré par les mendiants sont proportionnées à la gravité des restrictions qui leur sont imposées dans leurs possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins.

L'appréciation de la proportionnalité doit être réalisée sur base des éléments concrets justifiant les mesures liberticides à l'égard des mendiants. **C'est une appréciation d'espèce qui incombe au juge,** sinon à l'autorité d'approbation du règlement communal.

L'interdiction de la mendicité simple contenue dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg **n'est pas générale et absolue** : elle concerne des rues déterminées et une plage horaire précise. Cependant, l'interdiction est très large en ce qu'elle vise de nombreuses rues très fréquentées, s'étend sur une plage horaire de 7 heures à 22 heures, tous les jours de la semaine et n'est pas limitée dans le temps. Elle réduit grandement les possibilités pour les personnes dans le besoin de faire appel à la générosité des passants.

Au vu de la gravité de l'atteinte aux droits des mendiants, la condition de proportionnalité ne sera remplie qu'en présence d'une atteinte aussi grave à l'ordre public au niveau communal, générée par l'activité de mendicité simple.

Enfin, parmi les libertés publiques garanties par la Constitution figure **le principe de légalité pénale**, consacré à l'article 19 de la Constitution.

Ce principe n'a pas été analysé à travers l'article 37 de la Constitution mais a fait l'objet d'un examen détaillé au vu de la nature répressive de la mesure de police administrative en question.

Le principe de légalité pénale signifie que toute infraction pénale, et plus largement toute disposition qui sanctionne un comportement de mesures répressives, doit être prévue, tant ses éléments constitutifs que sa sanction, dans la loi. Le principe exige également que la loi pénale soit claire, prévisible et accessible, pour protéger les individus contre l'arbitraire des autorités publiques.

L'interdiction de la mendicité aggravée au niveau communal vient punir d'une amende des comportements qui sont déjà punis de peines d'emprisonnement dans le Code pénal. Ce cumul d'incrimination nuit à la clarté de la loi pénale, en particulier parce qu'un même comportement est puni de

deux peines différentes. Nous pourrions également y voir une rupture de l'égalité devant la loi pénale.

- Les dispositions en matière de police administrative générale ne semblent pas non plus assez précises pour que la mendicité simple puisse être érigée en infraction pénale par les communes.

- **Au vu de l'ensemble de ces considérations, les dispositions relatives à la mendicité contenues dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg sont vraisemblablement contraires à la Constitution. Un tel constat relève cependant de la compétence du juge, administratif ou judiciaire, seul compétent pour se prononcer sur la constitutionnalité du règlement communal.**

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

Auteurs : Marie Marty, Fabio Spirinelli - Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

Relecteurs : Prof. Valérie Malabat (Université de Bordeaux), Clémence Janssen-Bennynck (Cellule scientifique de la Chambre des Députés)

Requérant : Mme Taina Bofferding, LSAP

Luxembourg, le 5 juin 2024

(*Crédit photo encadré : Cédric Letsch*)

1 CONSIDÉRATIONS HISTORIQUES SUR LA RÉPRESSION DE LA MENDICITÉ 9

1.1 La création des infractions de mendicité et de vagabondage 9
1.2 L'introduction de l'infraction de mendicité au Luxembourg 10

2 L'INFRACTION PÉNALE DE MENDICITÉ AU LUXEMBOURG ET À L'ÉTRANGER 13

2.1 La mendicité telle qu'elle est réprimée au Luxembourg 13
2.1.1 La mendicité dite simple 13
2.1.2 La mendicité dite aggravée ou qualifiée 16
2.1.3 La traite des êtres humains 17
2.2 La mendicité telle qu'elle est réprimée à l'étranger 18
2.2.1 Allemagne 18
2.2.2 Belgique 19
2.2.3 France 19

3 L'ABROGATION DE L'INFRACTION DE MENDICITÉ SIMPLE DANS LE CODE PÉNAL 21

3.1 L'obscurité de la modification législative du 29 août 2008 21
3.2 L'intention du législateur : la suppression de la reconduite à la frontière 22
3.3 L'interprétation indispensable de la loi du 29 août 2008 par le juge pénal 23
3.3.1 Le pouvoir d'interprétation du juge 23
3.3.2 Le constat de l'abrogation de la mendicité simple 24

4 L'INTERDICTION COMMUNALE DE LA MENDICITÉ : UNE INTERDICTION N'EXIGEANT PAS UNE INSCRIPTION PRÉALABLE DANS LA LOI PÉNALE 27

4.1 La compétence des communes dans la limitation des libertés publiques 27
4.2 L'exercice du pouvoir réglementaire communal en matière pénale 29
4.2.1 Les interdictions communales peuvent viser des comportements non punis par la loi pénale 29
4.2.2 Un règlement communal ne devrait pas reproduire la loi pénale 31

5 LA CONFORMITÉ DU RÈGLEMENT COMMUNAL À LA CONSTITUTION 34

5.1 Les incertitudes quant à la compétence des communes pour limiter les libertés publiques 36
5.1.1 L'intervention du pouvoir réglementaire communal dans les matières réservées à la loi 36
5.1.2 Les conséquences de la modification de la Constitution sur le règlement communal 39
5.2 La nécessité et la proportionnalité de la limitation des libertés publiques 43
5.2.1 Le but poursuivi par l'interdiction de la mendicité 43
5.2.2 L'interdiction de la mendicité limite l'exercice des libertés publiques 44
5.2.3 La nécessité et la proportionnalité de l'interdiction de la mendicité 47
5.3 Les atteintes au principe constitutionnel de la légalité pénale 53
5.3.1 Les incriminations et sanctions doivent être clairement prévues par le législateur 53
5.3.2 L'absence de clarté de l'interdiction de la mendicité 54
5.3.3 La loi n'est pas suffisamment précise pour permettre au pouvoir communal d'incriminer la mendicité 57

6 EN CONCLUSION 59

7 BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE CONSULTÉE 60

Le 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg a approuvé plusieurs modifications du règlement général de police modifié du 26 mars 2001, parmi lesquelles l'interdiction de la mendicité. L'article 41 du règlement interdisait déjà la mendicité en bande ou organisée, de mineurs et de « majeurs accompagnés de mineurs »[1]. Ces dispositions furent complétées par un nouvel article 42 interdisant « toute autre forme de mendicité », tous les jours de la semaine, entre 7 heures et 22 heures, dans certaines zones et rues sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

Tout règlement général de police est soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur[2]. Par une décision du 15 mai 2023, la ministre de l'Intérieur Taina Bofferding a refusé d'approuver les modifications visées[3]. Un recours en annulation fut introduit devant le Tribunal administratif.

Le Tribunal administratif n'eut cependant pas l'occasion d'examiner ce recours. Par une décision du 11 décembre 2023, le nouveau ministre de l'Intérieur Léon Gloden a approuvé les modifications au règlement général de police de la Ville de Luxembourg. Selon l'appréciation du ministre, la mesure décidée par le conseil communal répondrait à un trouble à l'ordre public suffisamment prouvé, serait proportionnée et ne serait pas contraire à la loi pénale[4].

En application de l'article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988, le règlement est devenu obligatoire trois jours après sa publication par voie d'affichage et mention de la publication en due forme a été publiée au Mémorial B n° 539 du 1er février 2024.

C'est dans ce contexte que la Cellule scientifique a été saisie des questions formulées comme suit :

> « Le ministre des Affaires intérieures a récemment décidé d'approuver la modification du règlement de police de la Ville de Luxembourg, autorisant ainsi une interdiction de la mendicité dans la capitale. Or, la Constitution révisée, telle qu'en vigueur depuis le 1er juillet 2023, dispose en son article 37 que toute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi, respecter leur contenu essentiel et être conforme au principe de proportionnalité.
>
> Les dispositions du règlement de police de la Ville de Luxembourg, telles qu'approuvées par le ministre de l'Intérieur, sont-elles conformes à la Constitution ?
>
> Quel est l'état actuel de la jurisprudence au niveau des poursuites et des condamnations en matière de mendicité et plus précisément depuis la loi du 29 août 2008 ayant modifié l'article 563 du Code pénal ?
>
> En outre, nous souhaiterions une étude de droit comparé de nos trois pays voisins (Belgique, France, Allemagne) pour connaître les différences de législations quant à la question de la mendicité. »

---

1 Compte rendu analytique des séances du conseil communal, n° 2/2023, Séance du 27 mars 2023, plus spécialement pp. 108 et s.

2 Article 29, alinéa 5 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle que modifiée.

3 Selon la réponse du 16 mai 2023 de Madame la Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding à la question parlementaire n° 7884 de l'honorable Député François Benoy concernant l'interdiction de la mendicité par le Règlement général de police de la Ville de Luxembourg, ce refus était entre autres motivé « pour être contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

4 Réponse du 12 janvier 2024 de Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, à la question parlementaire n°102 de l'honorable député Meris Sehovic au sujet de l'approbation ministérielle de l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

Avant de répondre aux questions posées, quelques éléments historiques feront office d'introduction. Ils permettront de comprendre que les discussions relatives au traitement répressif de la mendicité sont loin d'être nouvelles et que l'introduction de l'infraction de mendicité simple au Luxembourg constituait déjà une particularité par rapport à la France et la Belgique (1). La seconde partie sera consacrée à l'infraction de mendicité telle que réprimée au Luxembourg, en application de la loi pénale et du règlement général de police de la Ville de Luxembourg, ce qui permettra de préciser quels comportements sont visés par les incriminations de mendicité dite simple, mendicité aggravée et organisation de l'exploitation de la mendicité. Cette partie sera complétée d'une présentation du traitement répressif de la mendicité en Allemagne, en Belgique et en France (2).

Il est également demandé à la Cellule scientifique de présenter l'état de la jurisprudence au regard des poursuites et condamnations en matière de mendicité simple. Cette demande ne peut être abordée efficacement sans traiter la question de l'abrogation de l'infraction de mendicité simple par la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, telle qu'interprétée par le juge pénal (3). Cela nous conduira à clarifier les compétences des communes en matière de police administrative générale, le maintien de l'ordre public au niveau communal les autorisant, sous certaines conditions, à limiter l'exercice des libertés publiques. Nous exposerons que, contrairement à ce qui semble ressortir du débat actuel, les mesures de police administrative en matière de mendicité ne reposent pas sur une incrimination pénale préalable, au contraire (4).

Enfin, ces jalons posés nous permettront d'aborder le cœur de la saisine, à savoir le respect de l'article 37 de la Constitution par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg. Cette question est délicate à plusieurs égards, notamment en raison du fait qu'une partie de l'interdiction communale de la mendicité a été approuvée postérieurement à la révision de la Constitution, entrée en vigueur le 1er juillet 2023. En dépit de l'impossibilité d'effectuer une appréciation complète de la proportionnalité de la restriction, qui nécessite un examen des éléments concrets ayant justifié la mesure, nous tirerons un constat vraisemblable de violation de la Constitution par ledit règlement, plus précisément de l'article 37 de la Constitution, mais aussi de l'article 17 et 19 de la Constitution (5).

1 CONSIDÉRATIONS HISTORIQUES SUR LA RÉPRESSION DE LA MENDICITÉ

- Le phénomène social de mendicité est loin d'être récent et préoccupe les autorités étatiques depuis plusieurs siècles[5].
- L'incrimination de ce comportement a d'abord été introduite dans le Code pénal napoléonien de 1810.
- L'infraction de mendicité a été adaptée et maintenue dans le Code pénal luxembourgeois de 1879.
- **L'infraction de mendicité simple a été introduite à l'article 563, 6° du Code pénal de 1879 alors qu'elle n'avait pas d'équivalent dans le Code pénal belge**, qui a pourtant largement inspiré le Code pénal luxembourgeois.
- **Les raisons de l'introduction de l'infraction de mendicité simple n'ont pas pu être identifiées**.

1.1 LA CRÉATION DES INFRACTIONS DE MENDICITÉ ET DE VAGABONDAGE

Au Moyen Âge, si la charité chrétienne encourage à venir en aide aux pauvres, ils sont différenciés du vagabond – un étranger à la paroisse – qui n'a pas de statut. Un ordre de priorité s'applique dans l'assistance aux pauvres : d'abord l'infirme et le malade, puis le mendiant infirme, suivi du mendiant « valide ». Tout en bas de l'échelle se retrouve le vagabond étranger[6].

Dans l'Ancien Régime français[7], plusieurs mesures devaient lutter « contre ce mal endémique »[8] que sont le vagabondage et la mendicité, relevant tantôt de la sévérité à travers des mesures de bannissement, des châtiments physiques ou des travaux forcés[9], tantôt de l'humanité à travers des mesures de charité ou

[5] Pour un aperçu historique éclairant sur la répression de la mendicité jusqu'au XX^{ème} siècle, v. R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, pp. 26 et s. ; R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 170.

[6] M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 288.

[7] La doctrine pénaliste fait état néanmoins des premières recommandations de prendre soin des pauvres et de leur procurer du travail dans l'œuvre législative de Charlemagne, et mentionne une première ordonnance répressive visant l'oisiveté et la mendicité en février 1350, v. R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 27. Aussi, sur l'approche de la charité envers les mendiants au Moyen-Âge, v. M. H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 287.

[8] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 170.

[9] C. LACROIX, « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019, pt 3.

d'insertion sociale[10]. La politique de répression applique une grille de lecture qui repose sur des valeurs auxquelles les vagabonds ne correspondent pas, dont la sédentarité et le travail[11].

Au cours du XVIII[e] siècle apparaissent les premiers textes législatifs dédiés à la mendicité et au vagabondage. Ils prévoient **l'arrestation et l'enfermement** des « gens sans aveu » pour endiguer ce phénomène, conduisant à l'institution de dépôts de mendicité à partir de 1767[12].

Au tournant du XIX[e] siècle, et parallèlement au développement des dépôts de mendicité, la « présomption de délinquance »[13] s'impose définitivement aux mendiants et vagabonds qui constitueraient « un réservoir de la criminalité »[14].

Ainsi, le Code pénal napoléonien de 1810 **crée les infractions de mendicité et de vagabondage**[15]. La mendicité est réprimée pénalement en fonction de l'existence de ces établissements : « dans les lieux où existent des maisons de dépôt, la mendicité est absolument prohibée ; ailleurs, le délit ne commence que s'il s'agit d'individus valides que la nécessité n'oblige pas à se livrer à ce genre de vie »[16].

> La répression pénale de la mendicité avait ainsi pour **objet de punir un style de vie qui comporte un risque de délinquance : celui de l'individu valide, se complaisant dans l'oisiveté et la paresse, abusant des aumônes plutôt que travaillant et enclin, de ce fait, à verser dans la délinquance**[17].

1.2 L'INTRODUCTION DE L'INFRACTION DE MENDICITÉ AU LUXEMBOURG

Après la création du Grand-Duché de Luxembourg en 1815, le Code pénal napoléonien de 1810 reste d'application. La loi du 18 juin 1879, portant révision du Code pénal y maintient la répression de la mendicité et du vagabondage, mais avec deux modifications sur le fond.

---

[10] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 170.

[11] A. KITTS, « Mendicité, vagabondage et contrôle social du moyen âge au XIX[e] siècle : état des recherches », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2008, n° 1, p. 38, et M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, pp. 291 et s.

[12] C. PENY, « Les dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et les débuts de l'assistance publique aux malades mentaux (1764-1790) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2011/1, N°4, pp. 11-16. Les dépôts de mendicité ont été créés en France au milieu du XVIII[e] siècle afin de recevoir et d'enfermer les vagabonds et mendiants, mais ont développé une fonction d'assistance, parfois d'accueil et de traitement, des individus défavorisés.

[13] M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 294.

[14] *Ibid*.

[15] Cela n'était pas encore le cas dans le Code pénal de 1791. *Ibid*., p. 297.

[16] R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 63.

[17] « La société de la fin du XVIII[e] siècle et du XIX[e] siècle considère la masse errante des mendiants et des vagabonds comme un réservoir de la criminalité et perçoit le vagabondage comme un état préparatoire à la commission des délits », M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue historique*, 1998, n° 2, p. 294. Aussi, « le législateur de 1811 a très bien compris que n'offrant ni l'assistance aux invalides, ni le travail aux valides, il n'avait plus le droit de punir celui qui, réduit aux extrémités, sollicite la charité publique. Il n'a voulu atteindre, dans ce cas, que le paresseux qui, le pouvant, ne veut pas travailler et vit dans l'oisiveté, en pratiquant la mendicité professionnelle caractérisée », E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 957.

La première est que le Code pénal de 1879 n'opère plus de distinction entre mendiants valides et invalides. **Toute forme de mendicité est dès lors passible d'une sanction pénale**.

La deuxième modification concerne les formes de mendicité. La mendicité aggravée ou qualifiée (comme en simulant des infirmités ou en possédant des armes) reste un délit visé aux articles 342 à 347 du Code pénal.

La simple mendicité devient une contravention punie d'une sanction pécuniaire et d'un emprisonnement, selon les termes prévus à l'article 563, 6° du Code pénal, sans qu'aucune référence à un dépôt de mendicité ne soit conservée.

Les raisons de l'introduction de l'infraction de mendicité simple ne sont pas connues.

Le Code pénal belge de 1867 a servi de modèle aux travaux de révision[18].

En 1873, après avoir sollicité les avis des autorités judiciaires[19], le Directeur général de la Justice Henri Vannerus soumet au Parquet général un *Projet de modifications à apporter au Code belge de 1867*, indiquant, article par article, les dispositions à maintenir ou à modifier.

C'est à ce moment que l'on peut dater l'apparition du point 6 de l'article 563 du Code pénal relatif à l'infraction de mendicité simple[20].

Le projet de loi déposé à la Chambre des Députés en décembre 1875 reprend la même formulation[21]. Elle est remaniée sur proposition de la Chambre des Députés, mais sans que cela ne modifie l'essence de l'infraction prévue[22].

Pourtant, la mendicité simple ne figurait pas dans le Code pénal belge de 1867 : elle faisait l'objet de mesures de sécurité à caractère administratif[23].

L'ajout du point 6 à l'article 563 est donc une **nouveauté introduite par le législateur luxembourgeois**, la mendicité simple n'ayant jamais été introduite dans le Code pénal belge de 1867.

Les sources historiques consultées ne fournissent pas de renseignements sur la motivation sous-tendant l'insertion de cette disposition[24]. Au cours des travaux législatifs, seul le deuxième paragraphe du point 6, portant sur la mise à disposition du gouvernement, est reformulé[25].

---

[18] D. SPIELMANN et A. SPIELMANN, *Droit pénal général luxembourgeois*, 2ème éd., Bruylant, 2004, p. 13.

[19] Dépêche au parquet général – Avis demandé sur les modifications à apporter au Code belge, du Directeur général de la Justice Vannerus, 15 juillet 1873, ANLux, M-00239.

[20] Au cours de travaux législatifs, les points 7 et 8, toujours en vigueur aujourd'hui, sont également ajoutés.

[21] Projet de loi portant révision du Code pénal, décembre 1875, ANLux, M-00239, p. 107.

[22] En effet, la formulation proposée par la Chambre des Députés est celle qui se retrouve dans la révision adoptée en 1876.

[23] M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *Les crimes et les délits du Code pénal*, Tome 5ème, Les crimes et les délits contre la sécurité publique, l'ordre des familles et la moralité publique, Etablissements Emile Bruylant, 1968, p. 78 ; P. -E. TROUSSE, *Les Novelles, Droit pénal, Tome I, Volume I*, Maison Ferdinand Larcier, 1956, p. 243.

[24] Dans nos recherches, nous avons trouvé un commentaire relatif au point 6, qui pourrait indiquer les motivations, mais dans un document écrit à la main, ni daté, ni signé, apparemment envoyé au professeur Nypels, sollicité par le gouvernement pendant le processus. Voici la teneur du commentaire : « En Belgique, ces faits sont réprimés par une loi spéciale. Dans le Grand-Duché il existe : un hospice central pour les indigents invalides, un dépôt de mendicité pour les mendiants valides. Le numéro 6 reproduit les dispositions actuellement en vigueur : toutefois la détention ne peut durer plus d'une année. Il paraît inutile de reproduire l'article 273 de l'ancien code. » (*Projet soumis à M. Nypels*, auteur inconnu, sans date ANLux, H-0716a).

[25] Ceci sur la suggestion d'un autre expert belge, Léonce Limelette, qui critique la teneur initiale du texte, tout en approuvant l'idée de la mise à disposition, v. Observation sur le projet de Code pénal luxembourgeois, par Léonce Limelette, substitut du procureur du Roi à Dinant (Session ordinaire de 1878-79 de la Chambre des Députés), 21 février 1879, ANLux, M-00239, p. 33 et p. 45. Sa remarque concerne l'article 346 et le point 6 de l'article 563.

En ce qui concerne les dépôts de mendicité, le Grand-Duché en est dépourvu jusque dans les années 1840. Selon la circulaire n° 108 « sur les moyens de réprimer la mendicité » du 28 novembre 1816, les dépôts de mendicité devaient prévenir les délits potentiels commis par les vagabonds, leur donner du travail et « mettre un frein à la mendicité »[26]. Un arrêté cité par la circulaire désigne le dépôt de mendicité de Namur vers lequel les mendiants du Luxembourg devraient être transportés ; les mendiants étrangers seraient en revanche conduits à la frontière[27].

Dans les années 1840, l'assistance aux pauvres est réorganisée, dans un contexte de pauvreté extrême[28]. L'étranger qui se livre à la mendicité doit être expulsé d'office[29] et le secours doit être offert avec discernement pour ne pas encourager l'oisiveté[30].

Le travail salarié constituerait l'adoucissement le plus convenable et le plus efficace qu'on puisse procurer aux « indigents valides »[31].

L'arrêté royal grand-ducal n° 2444 du 11 décembre 1846 prévoit l'ouverture d'un dépôt de mendicité dans l'ancien hospice de Saint-Jean à Luxembourg[32]. Ce dépôt de mendicité à Luxembourg devait remplir le rôle de « maison de répression et de réforme pour les mendiants condamnés » sur la base des articles 271, 274 et 282 du Code pénal[33]. Au cours du XIX[e] siècle suivront d'autres circulaires et arrêtés sur le dépôt de mendicité[34].

---

[26] Circulaire à MM. les Sous-intendans et Maires du Grand-Duché, sur les moyens de réprimer la mendicité du 28 novembre 1816, Mémorial A n° 26, p. 328.

[27] *Ibid*., p. 330.

[28] N. FRANZ, « Arme ohne Sozialstaat : Ländliche Massenarmut in Luxemburg im 19. Jahrhundert », *in Armes Luxemburg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 156.

[29] Loi du 4 juillet 1843, n° 1499, sur le domicile de secours (article 8), Mémorial A n° 33 du 12 juillet 1943. Une circulaire de 1841 avait déjà insisté sur l'importance pour les communes de ne pas admettre trop facilement « des étrangers qui n'établissent pas, par des pièces en règle, leurs moyens d'existence et leur bonne conduite », Circulaire du 20 février 1841 n° 1232 relative à la mendicité, Mémorial A n° 15 du 5 mars 1941, , pp. 91 et s.

[30] Circulaire du 16 janvier 1844 relative au soulagement des classes malheureuses, Mémorial A n° 5 du 22 janvier 1844, p. 40.

[31] *Ibid*.

[32] P.-H. MEYERS, « L'évolution de la législation de lutte contre la pauvreté au Grand-Duché de Luxembourg au 19e siècle », *in Armes Luxemburg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 262.

[33] Circulaire du 29 décembre 1846, N° 15939-2102, relative à l'organisation de la bienfaisance publique dans le Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial *A* n° 71 du 31 décembre 1846, p. 681.

[34] Dont deux dans les années 1850 qui font référence à la capacité limitée, respectivement aux limites à imposer à l'accueil d'individus. V. Circulaire du 28 janvier 1853 N° 356-8 concernant les demandes de mise en liberté des personnes détenues au dépôt de mendicité, Mémorial A n° 10 du 12 février 1853, p. 61, et Circulaire du 15 octobre 1853, N° 4164, à Messieurs les Bourgmestres, Echevins et membres des Conseils communaux et des bureaux de bienfaisance, concernant l'exécution des arrêtés Royaux Grand-Ducaux du 11 décembre 1846 sur la bienfaisance publique dans le Grand-Duché, Mémorial A n° 81 du 18 octobre 1853, pp. 735 et s.

2 L'INFRACTION PÉNALE DE MENDICITÉ AU LUXEMBOURG ET À L'ÉTRANGER

- **L'infraction de mendicité simple punit celui qui fait appel à la charité publique, sous quelque forme que ce soit, dans son intérêt personnel.**
- Elle est visée par l'article 563, 6° du Code pénal[35] et, de manière implicite, par l'article 42 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg.
- **L'infraction de mendicité aggravée ou qualifiée punit les délits contre la sécurité publique commis par les mendiants**. Il s'agit de formes plus graves de mendicité, comme la mendicité en réunion ou la mendicité commise à l'aide de menaces ou avec des violences.
- Ces comportements sont visés par les articles 342 et suivants du Code pénal ainsi que par les articles 41 et 42 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg.
- **L'infraction de traite des êtres humains punit les actes visant à organiser la mendicité d'autrui**.
- Le mendiant est la victime de cette infraction, prévue à l'article 382-1 du Code pénal. Le règlement général de police de la Ville de Luxembourg ne punit pas ce comportement.
- En Allemagne, en Belgique et en France, la mendicité a été supprimée du Code pénal. Seule la France a introduit le délit de remise forcée de fonds, pour réprimer la mendicité agressive. Dans ces trois pays, la mendicité est règlementée au niveau local, par des arrêtés ou règlements communaux.

2.1 LA MENDICITÉ TELLE QU'ELLE EST RÉPRIMÉE AU LUXEMBOURG

2.1.1 La mendicité dite simple

L'infraction de mendicité simple figurait dans le Code pénal de 1879, déjà sous l'article 563, 6°. Cet article a été modifié au gré de réformes plus générales, notamment concernant les peines, mais a subi peu de modifications jusqu'à la réforme de 2008 que nous aborderons dans la partie 3.

a. La mendicité simple dans le Code pénal

Dans sa consolidation actuelle, l'article 563 du Code pénal est rédigé comme suit :

> « Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros : […]
> 6° (1) Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.
> Alinéa abrogé (L. 29 août 2008) […] ».

[35] Il s'agit du Code pénal consolidé tel qu'il est accessible sur le site du Journal officiel du Grand-Duché du Luxembourg (Legilux). Nous rappellerons qu'en guise d'introduction avant le Code pénal consolidé (comme pour les autres consolidations), nous pouvons lire la mention suivante : « La consolidation consiste à intégrer dans un acte juridique ses modifications successives. Elle a pour but d'améliorer la transparence du droit et de le rendre plus accessible. **Ce texte consolidé a uniquement une valeur documentaire. Il importe de noter qu'il n'a pas de valeur juridique** ». Nous soulignons.

Une note explicative « (1) » est adjointe au point 6° :

> « (1) Loi du 29 août 2008 : « A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé. » Il s'agit vraisemblablement d'une erreur de formulation car il n'a jamais existé d'alinéa 2 à l'article 563. Il se dégage des travaux préparatoires de la loi que le législateur voulait en réalité non pas abolir le point 6 de l'alinéa 2, mais l'alinéa 2 du point 6. Les autorités judiciaires considèrent que le point 6 a été abrogé dans son intégralité »[36].

La mendicité simple telle qu'elle figure dans le Code pénal est une contravention de quatrième classe, punie d'une amende en matière de police[37]. L'article 564 du Code pénal précise qu'en cas de récidive, « le tribunal est autorisé à prononcer, indépendamment de l'amende, un emprisonnement pendant douze jours au plus ».

Ce texte n'est plus appliqué, le juge pénal ayant constaté qu'il avait été abrogé par une loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration (cf. partie 3 *infra*).

L'acte matériel de mendicité

L'acte matériel de mendier « consiste en toute sollicitation d'un secours, demandé à titre gratuit et dans l'intérêt personnel du prévenu »[38] ; « mendier, c'est faire appel à la charité publique, sous quelque forme que ce soit, dans son *intérêt personnel* »[39].

La mendicité punissable nécessite donc **de solliciter un secours**. Il s'agit d'un acte positif manifestant la demande d'aide de manière suffisamment éloquente : tendre la main, accoster une personne, poser un gobelet. Ainsi « mendier, ce n'est pas recevoir, mais demander l'aumône »[40] :

- le fait passif de recevoir n'est pas incriminé[41] et il n'est pas interdit d'accepter une libéralité offerte spontanément[42],
- il n'est pas nécessaire que le mendiant ait effectivement obtenu de l'argent ou un secours, il suffit qu'il ait sollicité la charité[43].

Le secours est **demandé à autrui à titre gratuit**. Ainsi, la rétribution, même modeste, d'un chanteur ou d'un joueur d'instrument de musique, qui ferait la quête dans la rue après sa prestation, n'est pas une aumône permettant de retenir l'infraction de mendicité[44].

Enfin, le secours doit être **demandé dans l'intérêt personnel du mendiant**, ce qui exclut les sollicitations faites dans l'intérêt de personnes tierces, comme les quêtes à domicile au profit des pauvres ou au profit d'œuvres de bienfaisance[45]. Cette condition ferait également défaut lorsque le mendiant sollicite la charité pour une autre personne ou une organisation criminelle qui l'exploiterait.

---

[36] Ce n'est qu'à partir de la consolidation du 5 septembre 2017 que nous trouvons cette note explicative, adjointe à l'article 563, 6° du Code pénal.

[37] Article 26 du Code pénal.

[38] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 175.

[39] R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 64. La doctrine belge énonçait également que la mendicité « est le fait de demander l'aumône et le mendiant est celui qui se livre à la mendicité », R. SCREVENS, *Les Novelles, Droit pénal, Tome III, Les infractions*, Maison Ferdinand Larcier, 1972, p. 366.

[40] E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 953.

[41] R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 64.

[42] E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 953.

[43] *Ibid*., p. 954.

[44] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 175.

[45] *Ibid.* ; R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 64 ; E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 954.

L'intention infractionnelle de la mendicité

L'infraction de mendicité est une infraction **intentionnelle**[46]**.** L'intention délictuelle « est étroitement [liée] à l'agissement matériel reproché au prévenu »[47].

La jurisprudence française retenait que l'intention délictuelle disparaissait lorsque le mendiant, sous l'empire d'une extrême nécessité, se trouvait contraint de mendier[48]. L'état de nécessité est également reconnu comme une cause justificative, exonératoire de responsabilité pénale, par la jurisprudence luxembourgeoise[49].

b. La mendicité simple dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg

Les communes peuvent, dans l'exercice de leur compétence de police administrative, interdire certains comportements qui menaceraient l'ordre public. C'est dans ce cadre que la Ville de Luxembourg a interdit la mendicité.

Le règlement général de police modifié de la Ville de Luxembourg du 26 mars 2001, récemment adapté à la suite d'une délibération du conseil communal du 27 mars 2023, interdit également la mendicité :

> « Article 41. Toute forme de mendicité organisée ou en bande est interdite. La mendicité est interdite aux mineurs de moins de dix-huit ans ainsi qu'aux majeurs accompagnés de mineurs de moins de dix-huit ans qui pratiquent ou ne pratiquent pas la mendicité.
>
> Article 42. Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite du lundi au dimanche inclus, de 7.00 heures à 22.00 heures, ceci sur toutes les aires de jeux et dans les parkings publics, ainsi que dans les rues, places et parcs publics suivants de la Ville de Luxembourg : […] ».

L'article 42 interdit toute autre forme de mendicité que la mendicité organisée ou en bande, lorsqu'elle est réalisée dans certaines zones de la ville et dans les horaires déterminés.

L'article 42 punit donc la mendicité simple, mais aussi la mendicité réalisée déguisé, en simulant des infirmités, avec des animaux, avec menaces ou violences verbales ou physiques.

La violation de ces dispositions est punie, en application de l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée, par des « peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales ». Aucune loi spéciale n'existe en matière de mendicité, ces comportements étant sanctionnés par le Code pénal et non par des lois spéciales[50]. Seule la peine de police est par conséquent applicable.

Les peines de police sont prévues aux articles 25 et 26 du Code pénal.

---

[46] L'intention délictuelle ou infractionnelle (c'est l'élément moral de l'infraction) est constituée par la volonté et la conscience d'enfreindre la loi pénale.

[47] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 176 ; E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 955.

[48] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 176.

[49] Pour un exemple récent, v. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 24 mai 2019, jugement n° 1345/2019, *Revue pénale luxembourgeoise*, n° 5, mai 2020, p. 60.

[50] Il est communément admis que le Code pénal constitue la règle générale, mais que certaines infractions sont édictées par des lois spéciales. C'est le cas par exemple de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, ou encore de la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. Si nous n'avons pas trouvé de définition claire de « loi spéciale » en matière pénale, il nous semble clair que le Code pénal ne saurait en aucun cas être considéré comme une loi spéciale par rapport à l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988.

Il en résulte que la mendicité simple réalisée dans certains quartiers de la ville de Luxembourg dans les horaires prévus est une contravention, c'est-à-dire une infraction pénale punie d'une amende de 25 euros au moins et de 250 euros au plus.

Néanmoins, nous notons que l'article 61 du règlement général de police prévoit que « sans préjudice des peines plus fortes prévues par la loi, les infractions aux dispositions du présent règlement sont punies d'une peine de police ». Il n'est pas clair si cet article renvoie à l'exception de loi spéciale prévue par l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988 ou s'il vise les peines plus fortes de manière générale. En tout état de cause, la peine applicable est celle prévue par la loi communale.

2.1.2 La mendicité dite aggravée ou qualifiée

La mendicité, lorsqu'elle est réalisée dans des circonstances particulières, est sanctionnée plus sévèrement. On parle de mendicité aggravée ou qualifiée.

a. La mendicité aggravée dans le Code pénal

Le Code pénal incrimine d'autres formes de mendicité qui sont plus graves que le simple fait de demander l'aumône.

Ces infractions sont visées au Chapitre V du Titre VI du Code pénal, intitulé « les délits contre la sécurité publique, commis par des vagabonds ou des mendiants » (articles 342, 343, 344 et 345 du Code pénal).

Mendicité avec une circonstance particulière

Il s'agit en premier lieu de comportements de mendicité qui s'accompagnent d'une circonstance particulière, comme le fait de mendier en réunion sauf si c'est en famille ou en cas d'infirmité (article 342 du Code pénal), mendier en feignant des plaies ou une infirmité[51] (article 342 du Code pénal) ou encore déguisé (article 343 du Code pénal).

La mendicité en réunion mérite d'être précisée. Selon la jurisprudence luxembourgeoise, la mendicité en réunion punissable ne nécessite pas uniquement de mendier à deux mais « **d'avoir agi ensemble, éventuellement envers les mêmes passants, d'avoir collaboré mutuellement, sinon d'avoir, d'une manière quelconque, soutenu l'action de l'autre** »[52].

Par exemple, trois personnes qui sont venues ensemble en train à Luxembourg, dans le but de mendier ensemble, agressant ceux qui refusaient de faire un don, ont été retenues coupables de mendicité en réunion[53].

Infractions commises par des mendiants

En second lieu, il s'agit de comportements qui pourraient être punissables pour toute personne (mendiant ou pas), mais que le Code pénal punit différemment lorsqu'ils sont commis par des mendiants ou des vagabonds.

C'est le cas par exemple de l'intrusion dans une propriété privée (article 342, alinéa 2 du Code pénal), des violences contre les personnes (article 345, alinéa 2 du Code pénal) ou de la

[51] Dans une décision, le fait de se faire passer pour des aveugles et prétendre collecter des fonds à titre caritatif n'a pas été qualifié de mendicité en réunion, ou en feignant une infirmité, mais d'escroquerie, Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 février 2010, jugement n° 570/2010. En revanche, pour des faits similaires, l'infraction de mendicité par faux certificat et en feignant une infirmité fut retenue, Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 24 juin 2010, jugements n° 525/2010 et n° 529/2010. Aussi, pour un exemple de mendicité en feignant une infirmité, v. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 13ème ch., 30 novembre 2017, jugement n° 3268/2017.

[52] Selon la jurisprudence, Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 9 juillet 2009, n° 345/2009 ; Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 3 décembre 2009, n° 525/2009 ; Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 24 juin 2010, jugement n° 525/2010. Nous soulignons.

[53] Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 octobre 2011, jugement n° 3005/2011.

détention de faux passeport ou faux certificat (article 344, alinéa 2 du Code pénal).

Sur la mendicité avec menaces, qui est une forme de mendicité aggravée, l'article 345, alinéa 1er du Code pénal punit d'emprisonnement le mendiant qui aura menacé d'un attentat contre les personnes ou les propriétés. Selon la doctrine française, la menace en matière de mendicité doit être interprétée **comme « toute parole ou tout geste qui a pour but de contraindre la volonté de la personne dont la charité est sollicitée par le mendiant »**[54]. C'est aussi l'interprétation de la doctrine belge, selon laquelle les menaces étaient celles « qui ont lieu soit pour **extorquer des secours, soit pour contraindre les particuliers à l'aide** »[55].

b. La mendicité aggravée dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg

En interdisant la mendicité en bande ou organisée sur tout le territoire de la commune et sans limitation temporelle, l'article 41 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg interdit une forme de mendicité aggravée. Au vu de la jurisprudence, il apparait qu'il s'agit du même comportement visé par la mendicité en réunion à l'article 342 du Code pénal.

Plus largement, le règlement communal interdit la mendicité sous toutes ses formes, dans les conditions temporelles et territoriales prévues, ce qui couvre nécessairement les mêmes comportements que ceux qui sont visés par la loi pénale, que ce soit la mendicité simple ou la mendicité aggravée.

2.1.3 La traite des êtres humains

Le Code pénal incrimine également des comportements visant à organiser l'exploitation d'une personne humaine à travers la mendicité, au titre de la traite des êtres humains (article 382-1, (1), 3) du Code pénal) :

> « (1) Constitue l'infraction de traite des êtres humains le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de passer ou de transférer le contrôle sur elle, en vue : […]
>
> 3) de la livrer à la mendicité, d'exploiter sa mendicité ou de la mettre à la disposition d'un mendiant afin qu'il s'en serve pour susciter la commisération publique ».

Cette infraction se distingue de l'infraction de mendicité : la personne qui est poussée à la mendicité est la victime de l'infraction de traite des êtres humains, quand bien même serait-elle consentante à la réalisation de ces actes[56]. La victime de traite des êtres humains, qui a été contrainte à participer à une activité illicite, n'est pas pénalement responsable[57].

La traite des êtres humains ne vise donc pas la mendicité en elle-même mais celui qui l'organise, à travers un des comportements expressément visés. **Il s'agit de punir *l'organisation* de la mendicité et non pas la mendicité réalisée de manière organisée.**

Le règlement général de police de la Ville de Luxembourg n'incrimine pas ce comportement et se limite à interdire le comportement de mendicité.

---

[54] E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 959. Le texte français ne précisait pas « menace d'un attentat contre les personnes ou les propriétés », mais énonçait simplement les menaces.

[55] M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *Les crimes et les délits du Code pénal, Tome 5ème, Les crimes et les délits contre la sécurité publique, l'ordre des familles et la moralité publique*, Établissements Émile Bruylant, 1968, p. 86.

[56] Ce phénomène est aussi désigné comme de la « mendicité forcée », v. le 4ème rapport sur la Traite des êtres humains de la Commission consultative des droits de l'homme, Années 2021-2022, présenté le 29 février 2024.

[57] Article 71-2 du Code pénal.

2.2 LA MENDICITÉ TELLE QU'ELLE EST RÉPRIMÉE À L'ÉTRANGER

Il est demandé à la Cellule scientifique d'exposer la répression pénale de la mendicité en Allemagne, en Belgique et en France[58].

Nous constatons que dans ces trois pays, **la mendicité, qu'elle soit simple ou aggravée**, n'est pas ou plus une infraction pénale, à tout le moins dans le Code pénal.

Des règlements et arrêtés contre la mendicité simple sont pris dans le cadre des pouvoirs de police des communes, en fonction des circonstances locales.

2.2.1 Allemagne

En Allemagne[59], la mendicité ne constitue plus une infraction pénale depuis une réforme du Code pénal allemand (Strafgesetzbuch, StGB) de 1974[60].

Avant 1974, le paragraphe 361, 4 du Code pénal prévoyait qu'« était puni d'une amende pouvant aller jusqu'à cinq cents marks allemands ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six semaines [...] celui qui mendie ou qui incite ou envoie des enfants mendier »[61].

La raison principale ayant justifié la suppression de cet article était que les comportements particuliers des mendiants qui portent atteinte aux intérêts juridiques d'autrui, comme la contrainte ou les insultes, étaient déjà sanctionnés par d'autres dispositions du Code pénal[62]. En revanche, « dans les autres cas de mendicité, il est difficile de voir quel intérêt juridique devrait être protégé par une disposition pénale »[63].

La mendicité peut cependant être règlementée au niveau local.

Certaines formes de mendicité aggravée sont interdites par exemple dans les règlements communaux de Gelsenkirchen (§ 3), Marburg (§ 5) et Wittenberg (§ 9). A Munich, toute forme de mendicité est proscrite dans la zone piétonne de la vieille ville.

La jurisprudence relative à la légalité de ces mesures locales semble peu fournie. À titre d'illustration, une décision récente a été rendue par le tribunal administratif de Düsseldorf[64]. La juridiction a invalidé une interdiction de toute forme de mendicité, sauf celle qualifiée de « silencieuse » (« stilles Betteln »), dans le centre-ville d'une commune de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Le tribunal estimait notamment que les notions « aktives Betteln » (interdite par l'ordonnance), « stilles Betteln » et « passives Betteln » ne délimitaient pas clairement les comportements visés (§§ 87-96). Le tribunal soulignait, en outre, qu'une interdiction de la mendicité agressive, de la mendicité en bande et de la mendicité entravant la circulation était déjà ancrée dans un règlement

---

[58] Les services de recherche des parlements étrangers ont été sollicités à travers le questionnaire n° 5728 intitulé *Prohibition of begging (panhandling)*. Ce questionnaire leur a été adressé par la Cellule scientifique de la Chambre des Députés sur la plateforme du Centre européen pour la recherche et la documentation parlementaires (European Centre for Parliamentary Research and Documentation ou ECPRD), dont le droit d'accès est limité aux parlements qui adhèrent au réseau.

[59] Pour un aperçu de la situation, v. la note « Regelungen zu Bettelei » rédigée par le Service scientifique du Deutscher Bundestag, en date du 18 octobre 2016, n° WD 7 - 3000 – 157/16.

[60] Pour la loi abrogeant la disposition, v. Bundesgesetztzblatt, I, p. 469, article 19 n° 206, en lien avec l'article 326 alinéa 3 de la loi. Cette même loi a aussi abrogé la disposition interdisant le vagabondage (ancien § 361 n° 3).

[61] Traduction libre, issue de la réponse des Wissenschaftlichen Dienste du Deutscher Bundestag au questionnaire ECPRD n° 5728.

[62] Sur la justification quant à l'abrogation de la mendicité dans le code pénal allemand, v. le rapport spécial de la commission de la réforme pénale : Bundestags-Drucksache V/4095, p. 48, auquel le commentaire du point 190 de l'article 18 du projet de loi réformant le code pénal fait référence (Bundestags-Drucksache 7/550 p. 288).

[63] *Ibid*., traduction libre.

[64] Tribunal administratif de Düsseldorf, 5 juin 2023, décision n° 18 L 896/23.

(*ordnungsbehördliche Verordnung*) sur la sécurité et l'ordre publics dans les zones de circulation et les installations (§§ 41-42).

2.2.2 Belgique

En Belgique, la mendicité n'est plus une infraction pénale depuis 1993. L'article 28 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire a abrogé les dispositions du Code pénal belge relatives à la mendicité et au vagabondage (articles 342 à 347). De même, l'article 29 a abrogé la loi modifiée du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité, qui prévoyait des mesures d'enfermement à l'égard des mendiants.

Néanmoins, de nombreuses communes interdisent certaines formes de mendicité à travers leurs règlements de police. La violation de ces dispositions peut faire l'objet de sanctions administratives.

Selon une étude, 305 communes sur 581 prévoient une réglementation de la mendicité. Plus de 80 communes disposeraient d'une interdiction générale, alors qu'elle serait « contraire à la jurisprudence »[65].

La jurisprudence belge sera présentée plus en détail *infra*, afin d'illustrer l'appréciation jurisprudentielle de la proportionnalité.

2.2.3 France

En France, les infractions de mendicité qui avaient été introduites dans le Code pénal de 1810 ont été supprimées en 1994, par l'adoption du nouveau Code pénal. Selon la doctrine, « le vagabondage et la mendicité […] disparaissent parce qu'il a semblé indécent à les maintenir en tant qu'infraction "portant atteinte à la paix publique" »[66].

Cependant, la répression pénale de la mendicité n'a pas totalement disparu à la suite de cette abrogation[67].

En premier lieu, en 2003, la mendicité dite agressive a été réintroduite dans le Code pénal comme une forme spéciale d'extorsion[68]. Aux termes de l'article 312-12-1 du Code pénal, « le fait, en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ».

En second lieu, la mendicité peut toujours constituer une contravention à la faveur d'arrêtés anti-mendicité édictés en vertu des pouvoirs de police du maire. L'article R610-5 du Code pénal prévoit que « la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 2e classe ». L'article L2212-1 du Code général des collectivités territoriales définit les compétences de la police municipale, qui « a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Cet article sert de base à des décisions communales pour limiter ou interdire la mendicité (dans toutes ses formes, donc aussi celle qualifiée de « simple »).

Ces mesures font l'objet d'un contentieux nourri, qui sera plus détaillé lorsque nous aborderons la conformité du règlement général de police de la Ville de Luxembourg à la Constitution luxembourgeoise.

Il est également utile de noter qu'en France, contrairement au Luxembourg, la Constitution réserve au législateur la compétence pour édicter les crimes et délits (article 34), laissant au pouvoir réglementaire le soin d'édicter des

---

[65] M. COMMÈRE, M. BELHALOUMI, L. LAVRYSEN, L. FASTREZ, « La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté* 2023/2, p. 22.

[66] M. H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 301.

[67] Le Code des transports interdit également la mendicité « sur le domaine public ferroviaire et à bord des trains », selon l'article R2241-16, ainsi que « dans l'emprise des gares routières » selon l'article R3116-8.

[68] Pour une présentation de l'infraction et des critiques émises lors de son adoption, v. C. LACROIX, « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019, pts 92 et s.

contraventions[69]. Au Luxembourg, comme nous le verrons, toute incrimination et toute peine de manière générale doit être prévue par la loi.

[69] Plus précisément, le pouvoir réglementaire peut déterminer le comportement infractionnel mais la sanction applicable doit être prévue dans la loi, v. C. LACROIX, « Lois et règlements », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale,* Dalloz, 2018, pts. 60 et s.

3 L'ABROGATION DE L'INFRACTION DE MENDICITÉ SIMPLE DANS LE CODE PÉNAL

- Jusqu'en 2008, l'article 563, 6° du Code pénal punissait la mendicité simple d'une peine d'amende. Le deuxième alinéa du point 6° prévoyait la possibilité de reconduire les mendiants étrangers à la frontière.
- L'article 157 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration a modifié l'article 563 du Code pénal.
- **La formulation de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 est obscure, de sorte qu'il n'est pas possible, à sa lecture, d'en comprendre le sens**.
- Le juge pénal, confronté à une loi obscure, est obligé de l'interpréter pour l'appliquer. En matière pénale, il l'interprète généralement en recherchant la volonté du législateur.
- Il ressort des travaux parlementaires que le législateur entendait probablement abroger la seule disposition relative à la conduite à la frontière.
- Cependant, **le juge pénal retient, au terme d'une interprétation constante depuis 2009, que la mendicité simple n'est plus punie par la loi**. Au vu de la jurisprudence accessible, la mendicité simple n'est plus poursuivie par le ministère public.
- Il en résulte que nous pouvons affirmer que la loi du 29 août 2008, telle qu'interprétée par le juge pénal, a abrogé l'infraction de mendicité simple dans le Code pénal.

3.1 L'OBSCURITÉ DE LA MODIFICATION LÉGISLATIVE DU 29 AOÛT 2008

Jusqu'en 2008, l'article 563 du Code pénal était rédigé comme suit :

> « Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros : […]
>
> 6° Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.
>
> Le Gouvernement pourra les faire reconduire à la frontière, s'ils sont étrangers. »[70]

La dernière modification de l'article 563, 6° du Code pénal est intervenue à la faveur d'une loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration et transposant, en droit luxembourgeois, six directives européennes adoptées entre 2003 et 2005 dans le domaine de l'immigration. Cette loi a pour objet de régler l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, de même que les conditions dans lesquelles les étrangers peuvent ou doivent quitter le territoire luxembourgeois (article 1, paragraphe 1).

À l'occasion de cette réforme d'envergure, une révision des articles 346 et 563 du Code pénal, concernant respectivement la mendicité aggravée et la mendicité simple, fut proposée.

[70] Nous avons pu consulter uniquement le Code pénal à jour au 1er novembre 2006, tel que publié par le ministère de la Justice et accessible à la Bibliothèque nationale de Luxembourg. Une version électronique n'est pas accessible, selon nos recherches.

L'article 160 du Projet de loi du 7 novembre 2007, porté par le ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'immigration, prévoyait :

> « 1° A l'article 346 du Code pénal, l'alinéa 2 est supprimé.
>
> 2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé. »

Or, l'article 563 du Code pénal n'est composé que d'un seul alinéa[71] : **il n'existe donc pas de point 6 du deuxième alinéa, de sorte qu'il n'est pas possible de comprendre, à la lecture de cet article, ce qui est effectivement supprimé.**

Cet article n'a cependant suscité aucune discussion particulière et le Conseil d'État[72] n'a pas fait d'observation.

La formulation de cet article, renuméroté en article 157 au cours des travaux parlementaires, est restée inchangée jusqu'à l'adoption de la loi.

3.2 L'INTENTION DU LÉGISLATEUR : LA SUPPRESSION DE LA RECONDUITE À LA FRONTIÈRE

L'examen des travaux préparatoires semble indiquer que, par l'article 157 de la loi du 29 août 2008, seule l'abrogation de la reconduite à la frontière était visée.

Le commentaire des articles nous indique que « les références à la reconduite à la frontière des étrangers prévues aux articles 346 et 563 du Code pénal sont supprimées, alors qu'elles ne cadrent plus avec la terminologie et l'esprit de la nouvelle loi »[73]. Nous remarquerons que rien n'est dit sur une éventuelle abrogation de la mendicité simple ou du vagabondage. **De manière générale, nous n'avons trouvé trace, dans les travaux préparatoires, d'aucune discussion sur l'abrogation de la mendicité simple ou du vagabondage.** Enfin, les directives en matière d'immigration, qui ont été transposées par la loi du 29 août 2008, ne contenaient aucune disposition relative à la mendicité, au vagabondage ou à leur interdiction.

> Au vu de ces considérations, l'hypothèse la plus vraisemblable est qu'il s'agit d'une confusion dans la désignation de la disposition à abroger et que le législateur **entendait supprimer le deuxième alinéa du point 6° de l'article 563, qui prévoyait la reconduite à la frontière, et non le point 6° du deuxième alinéa.**

Toujours est-il que l'article 157 de la loi du 29 août 2008 a été voté en l'état et que cette erreur n'a jamais été rectifiée par le législateur, quand bien même la jurisprudence en a fait une interprétation qui a été discutée à de nombreuses reprises.

---

[71] Selon le point 2.2.2.2. du Guide pratique de légistique du Service légistique de la Chambre des Députés du 24 mars 2024, un alinéa est « toute phrase, terme, ensemble de phrases ou de termes commençant à la ligne et sans distinction selon la nature du signe de ponctuation placé à la fin dudit alinéa (deux points, point-virgule). Tant qu'une phrase n'est pas terminée par un point final, les dispositions présentées typographiquement sur plusieurs lignes forment un même alinéa ou font partie d'un même alinéa s'il s'agit d'énumérations ». Cette approche est identique à celle présentée dans l'ouvrage de M. BESCH, *Normes et légistiques en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, Edition 2019, p. 427. Hormis quelques divergences anecdotiques, cette approche se lit dans la plupart des dispositions du Code pénal qui opèrent un renvoi à un alinéa quelconque.

[72] Avis du Conseil d'État du 20 mai 2008, document parlementaire n° 5802/10, p. 43.

[73] Projet de loi déposé le 7 novembre 2007, document parlementaire n° 5802, Commentaire des articles, p. 92.

3.3 L'INTERPRÉTATION INDISPENSABLE DE LA LOI DU 29 AOÛT 2008 PAR LE JUGE PÉNAL

3.3.1 Le pouvoir d'interprétation du juge

a. L'obligation d'interprétation de la loi pénale par le juge

En matière pénale, plus que dans toute autre matière, il est attendu du législateur qu'il édicte des normes claires, intelligibles et précises, sans ambiguïté. Ces exigences, qui sont la manifestation du principe de légalité pénale protégé par la Constitution, sont la garantie d'une protection contre l'exercice arbitraire du droit de punir[74].

Cependant, la loi pénale ne présente parfois pas la clarté attendue. Le juge, par son interprétation, va pallier « les incertitudes trop nombreuses générées par l'insuffisance des formulations d'incrimination » et la jurisprudence va offrir la prévisibilité et l'accessibilité qui font défaut au texte de loi[75].

Ce rôle est si important que la Cour européenne des droits de l'homme estime que le principe de légalité pénale est respecté lorsque le justiciable peut savoir, « à partir du libellé de la disposition pertinente et, **au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux,** quels actes ou omissions engagent sa responsabilité pénale et quelle peine peut être prononcée de ce chef »[76].

> Par ailleurs, en dépit du silence ou de l'obscurité de la loi, **le juge reste obligé de juger, sous peine de commettre l'infraction pénale de déni de justice**[77]. Le juge pénal doit s'efforcer de trouver un sens à une loi dont les termes sont obscurs, imprécis ou équivoques, pour l'appliquer aux faits dont il est saisi[78].

b. Les méthodes d'interprétation du juge pénal

Le principe de légalité pénale implique pour le juge pénal **d'interpréter la loi de manière stricte,** ce qui exclut toute interprétation extensive au détriment de l'accusé[79].

Selon la jurisprudence, le principe de légalité « interdit à toute autorité et en particulier au juge de créer des délits et des peines ou d'interpréter

---

[74] Articles 17, (2) et 19 de la Constitution, mais aussi article 2 du Code pénal, article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies.

[75] Y. MAYAUD, *Droit pénal général*, 7ème éd. PUF, 2021, pp. 39 et s.

[76] Cour EDH, 16 septembre 2014, *Plechkov c. Roumanie*, req. n° 1660/03, § 59 (nous soulignons). La Cour énonce également qu'il faudra toujours élucider les points douteux et que la jurisprudence participe à l'évolution progressive du droit pénal, Cour EDH, 20 octobre 2015, *Vasiliauskas c. Lituanie*, req. n° 35343/05, § 155.

[77] En effet, selon l'article 258 du Code pénal, « tout juge, tout administrateur ou membre d'un corps administratif, qui, sous quelque prétexte que ce soit, même du silence ou de l'obscurité de la loi, aura dénié de rendre la justice qu'il doit aux parties, sera puni d'une amende de 500 euros à 5.000 euros, et pourra être condamné à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics ». Aussi, selon l'article 4 du Code civil, « le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice ». Sur l'application de ce principe au juge pénal par la jurisprudence française, v. J. PRADEL, *Droit pénal général*, 21ème éd., Editions Cujas, 2016, p. 225. En Belgique, le déni de justice figure aussi à l'article 258 du Code pénal.

[78] Notamment parfois en raison, « il faut malheureusement en convenir, de la piètre qualité de certaines législations », F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge -Tome I - La loi pénale*, Larcier, 2018, p. 212.

[79] Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe de légalité pénale commande « de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple par analogie », Cour EDH, 16 septembre 2014, *Plechkov c. Roumanie*, req. n° 1660/03, § 59.

les infractions et les peines de manière extensive. Il n'appartient ainsi pas aux tribunaux répressifs de (se) prononcer par induction, analogie ou pour des motifs d'intérêt général, une peine ne pouvant être appliquée que si elle est édictée par la loi et pour les faits qu'elle incrimine »[80]. Le juge pénal ne peut non plus « combler d'éventuelles lacunes du dispositif répressif institué par le législateur, à l'effet d'adapter un texte d'incrimination au contexte législatif »[81]. Seule la loi peut créer une infraction.

Ainsi, lorsque le juge pénal est confronté à une loi obscure ou douteuse, il recherche généralement la volonté réelle du législateur[82].

C'est la méthode téléologique.

Cette méthode se fonde sur « la *ratio legis*, c'est-à-dire sur la volonté déclarée ou présumée du législateur, qui doit pouvoir l'emporter quand la lettre a trahi l'esprit de la loi »[83].

Plus concrètement, « dans l'interprétation, le juge ou le commentateur doit rechercher la volonté du législateur**, non seulement en tenant compte de la lettre de la loi mais aussi de l'histoire, des précédents, des travaux préparatoires, de l'évolution sociale, scientifique, philosophique même, pour assurer au texte une portée effective d'application dans le cadre actuel** »[84].

Qu'en est-il lorsque le juge pénal, malgré ses efforts, ne parvient pas à déchiffrer le sens du texte pénal ? Selon la doctrine luxembourgeoise, dans la mesure où le principe de légalité est protégé par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, le juge pénal pourrait écarter l'application d'une loi qui serait contraire au principe de légalité pénale, consacré au niveau supranational. Ainsi, « le juge peut trouver des échappatoires lorsque la loi est inintelligible. Il a la possibilité de la déclarer contraire au principe de légalité pénale, et donc de ne pas l'appliquer »[85].

3.3.2 Le constat de l'abrogation de la mendicité simple

La jurisprudence disponible en matière de mendicité, simple ou aggravée, est très peu fournie. Aucune décision relative à la mendicité simple, prononcée avant la réforme de 2008, ne figure dans la base de données de la Justice. Cela ne signifie pas qu'aucune décision n'ait été rendue depuis que cette infraction existe, mais qu'aucune n'a présenté un intérêt juridique suffisant pour y être répertoriée.

---

[80] Cour d'appel, 26 octobre 2010, arrêt n° 424/10 V, *in* J.-L. PUTZ, *Recueil de jurisprudence pénale 2023 - Tome 1 - Droit pénal*, Larcier, 2023, p. 57.

[81] Cour d'appel, 29 juin 2010, arrêt n° 282/10 V, *in* J.-L. PUTZ, *Recueil de jurisprudence pénale 2023 - Tome 1 - Droit pénal*, Larcier, 2023, p. 57.

[82] J-L. PUTZ, « Interprétation du droit pénal luxembourgeois. Concepts, intérêts et valeurs dans l'interprétation du droit positif », *Annales du droit luxembourgeois*, 2018, p. 166 ; M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 482. Aussi, de manière générale sur ce sujet, v. P. KINSCH, « Les usages des travaux préparatoires des lois au Luxembourg (le bon, le mauvais et l'indicible) », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 39, 2020, p. 763.

[83] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7ème éd., Editions Cujas, 1997, p. 249. Cette technique amène le juge pénal à donner au texte la signification souhaitée par le législateur, source exclusive du droit pénal, préservant ainsi l'essence du principe de légalité, D. DECHENAUD, « Interprétation téléologique ou interprétation par analogie ? », *in* F. STASIAK (dir.), *Histoire et méthodes d'interprétation en droit criminel*, Dalloz, 2015, p. 139. La doctrine belge précise à ce sujet que l'interprétation du juge pénal doit être « neutre et objective, sans se laisser guider par ses convictions politiques ou philosophiques, ni par des considérations d'intérêt social ou de vague justice elle suppose que l'interprète respecte tant la volonté du législateur que les termes de la loi », F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge - Tome I - La loi pénale*, Larcier, 2018, p. 214.

[84] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7ème éd., Editions Cujas, 1997, p. 250.

[85] J-L. PUTZ, « Interprétation du droit pénal luxembourgeois. Concepts, intérêts et valeurs dans l'interprétation du droit positif », *Annales du droit luxembourgeois*, 2018, p. 151.

Depuis l'adoption de la loi du 29 août 2008, toutes les décisions consultées indiquent que la mendicité simple n'est plus punie par la loi pénale.

Ce constat est d'abord fait par les juridictions à l'occasion de poursuites du chef de mendicité aggravée.

Un premier jugement du 9 juillet 2009 du Tribunal d'arrondissement de Diekirch[86] a relevé que « mendier n'est pas interdit par la loi pénale », sans plus d'explications.

Par la suite, trois décisions relatives à des poursuites pour mendicité aggravée énoncent également, de manière péremptoire, que mendier n'est pas interdit par la loi pénale[87].

Dans la même période, par un jugement du 3 décembre 2009[88], le Tribunal d'arrondissement de Diekirch s'est précisément prononcé sur l'abrogation de la mendicité simple par la loi du 29 août 2008 :

> « En ce qui concerne l'infraction de mendicité prévue par l'article 563, 6° du Code pénal mise à charge (du prévenu), le tribunal tient à relever que mendier n'est pas interdit par la loi pénale**. En effet, suivant les dispositions de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, le point 6 de l'article 563 du Code pénal est supprimé** »[89].

Nous notons que ledit article 157 n'est pas correctement repris par le juge pénal.

En 2016, le Tribunal de police de Diekirch[90] a maintenu cette approche, se ralliant aux réquisitions du ministère public.

L'argumentation du Parquet n'élude pas la formulation maladroite de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, ni le fait que seule la reconduite à la frontière semble avoir été visée par le législateur de l'époque :

> « A lire le commentaire des articles, on pourrait croire que le législateur n'ait voulu abroger que la "reconduite à la frontière des étrangers" qui ont mendié et que le texte aurait ainsi dû se lire "A l'article 563 du Code pénal, le deuxième alinéa du point 6 supprimé" ».

Néanmoins, le Parquet met directement en cause l'inaction du législateur dans la rectification de cette erreur matérielle pour appuyer l'interprétation retenue :

> « Comme le législateur n'a pas corrigé le texte de loi voté en 2008, on ne peut actuellement plus parler d'une erreur matérielle qui se serait glissée dans le texte.
>
> Au vu des polémiques[91] qui ont eu lieu en été 2015 sur la mendicité à Luxembourg-Ville, l'erreur aurait été rectifiée, s'il y avait eu erreur.
>
> Le point 6° a dès lors été abrogé et le Code pénal ne punit plus cette contravention ».

Le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, statuant comme juge d'appel, confirma cette

---

[86] Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 9 juillet 2009, jugement n° 345/2009.

[87] Ce fut affirmé dans un jugement du 24 juin 2010, à l'occasion de poursuites pour mendicité en réunion, Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 24 juin 2010, jugement n° 525/2010. Aussi Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 octobre 2011, jugement n° 3005/2011 ; Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 17 janvier 2012, jugement n° 310/2012.

[88] Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 9 décembre 2009, jugement n° 525/2009.

[89] *Ibid.,* nous soulignons.

[90] Tribunal de police de Diekirch, 8 novembre 2016, n° 217/2016. Les poursuites du chef de mendicité n'étaient pas fondées sur l'article 563, 6° du Code pénal mais sur la violation de l'article 45 d'un règlement de police communal. Le tribunal semble avoir acquitté en retenant que ledit règlement de police était contraire à la loi parce que l'infraction de mendicité simple n'était plus visée par la loi pénale.

[91] Nous comprenons qu'il est fait référence à l'affaire pénale concernant une lettre ouverte rédigée par un citoyen luxembourgeois, à l'attention de la Bourgmestre de la Ville de Luxembourg. L'affaire a donné lieu à un arrêt de la Cour d'appel du 17 janvier 2023, n° 14/23 V.

approche dans un jugement du 26 octobre 2017[92].

Ainsi, le juge pénal, en tenant compte d'une probable erreur de formulation, mais aussi en prenant en considération l'inertie du législateur pendant plusieurs années après l'adoption de ladite loi, a estimé que l'article 563, 6° du Code pénal, qui punit la mendicité simple, avait bien été abrogé par l'article 157 de la loi du 29 août 2008.

Il est important de préciser que, ce faisant, le juge pénal **n'a pas abrogé l'infraction de mendicité simple, il n'en a aucunement la compétence**. Le juge pénal a uniquement interprété l'obscur article 157 de la loi du 29 août 2008 et a estimé que **ladite loi avait abrogé** l'infraction de mendicité simple.

Aucune décision postérieure concernant la mendicité simple ne figure dans la base de données de la Justice.

L'interprétation que le juge pénal a donnée de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 ne semble nullement correspondre à la volonté du législateur lorsqu'il a entendu modifier l'article 563, 6° du Code pénal. Rien n'indique une quelconque volonté de supprimer l'infraction de mendicité simple dans les travaux parlementaires et la formulation maladroite de l'article 157 est, selon toute vraisemblance, une erreur qui n'a jamais été rectifiée au cours de ces débats.

Il n'en reste pas moins que le juge pénal, obligé d'interpréter une disposition législative obscure pour en tirer des conséquences quant à son application, a conclu que ledit article 157 avait abrogé l'infraction de mendicité simple. L'interprétation est constante depuis 2009 et tient compte, comme nous l'avons souligné, de l'inertie du législateur face à cette interprétation qui a pourtant suscité débats et critiques, notamment au sein de la Chambre des Députés.

Le pouvoir législatif ne saurait s'immiscer, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, dans l'exercice indépendant du pouvoir judiciaire. Le législateur n'est toutefois pas démuni face à une interprétation contestable d'une loi obscure et peut intervenir, par une nouvelle loi, pour interdire ou supprimer clairement l'infraction de mendicité simple dans la loi pénale[93].

Cela étant, la question de l'abrogation de l'infraction de mendicité simple dans la loi pénale est un « faux débat ». En effet, le pouvoir de la commune d'interdire la mendicité ne découle pas de la loi pénale ou, plus précisément, d'une éventuelle infraction pénale qui punirait déjà le même comportement.

---

[92] Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 26 octobre 2017, jugement n° 510/2017. Nous précisons d'ores-et-déjà que la conclusion du juge nous semble erronée : ce n'est pas parce que la loi pénale ne punit plus l'infraction de mendicité simple qu'un règlement communal ne peut pas venir interdire ce comportement, si cette interdiction est toutefois justifiée concrètement par la volonté de préserver l'ordre public sur le territoire communal et que l'interdiction est proportionnée. Ce point sera abordé *infra*.

[93] Sous réserve qu'une telle loi soit conforme aux engagements internationaux du Luxembourg.

4 L'INTERDICTION COMMUNALE DE LA MENDICITÉ : UNE INTERDICTION N'EXIGEANT PAS UNE INSCRIPTION PRÉALABLE DANS LA LOI PÉNALE

- Les communes sont tenues d'offrir aux habitants les avantages d'une bonne police et **de prévenir les troubles à l'ordre public au niveau communal**.
- L'ordre public au niveau communal est constitué par **la sécurité publique**, qui est l'absence d'accidents dommageables pour les personnes, **la salubrité publique**, qui vise la sauvegarde de l'hygiène, et **la tranquillité publique**, définie comme l'absence de désordres et de troubles dans les lieux publics.
- En vue de préserver l'ordre public au niveau local, les communes ont le pouvoir de prendre des mesures restreignant les libertés publiques des individus. Il s'agit de mesures de police administrative. Ces mesures restrictives, fondées sur des circonstances locales, doivent être nécessaires et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de l'ordre public.
- C'est dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale que la Ville de Luxembourg a interdit la mendicité dans son règlement général de police.
- **Cette compétence des communes ne repose pas sur une loi pénale incriminant le même comportement : un règlement communal peut interdire un comportement qui n'est pas visé par une loi répressive.**
- **L'abrogation de l'infraction de la mendicité simple dans le Code pénal n'a donc pas d'incidence sur la possibilité théorique pour la commune d'interdire la mendicité.**
- Au contraire, dans la mesure où un règlement communal a vocation à régler les situations nées des circonstances locales, il ne devrait pas interdire un comportement qui est déjà constitutif d'une infraction pénale dans la loi, applicable sur tout le territoire national.

4.1 LA COMPÉTENCE DES COMMUNES DANS LA LIMITATION DES LIBERTÉS PUBLIQUES

L'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg relève de l'exercice, par le conseil communal, de ses compétences de police administrative.

La police administrative a pu être définie comme **« le *pouvoir* que les autorités administratives sont habilitées à exercer *en vertu de la Constitution ou d'une loi* afin de *restreindre le libre exercice* par les particuliers *des droits et libertés* qui leur sont garantis par l'État, *en vue*, dans l'intérêt même d'un *exercice paisible* de ces droits et libertés, de prévenir les *troubles* qui pourraient menacer le minimum d'*ordre public* nécessaire à la vie en société »**[94].

[94] B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 855. Aussi, pour des définitions similaires, v. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruylant, 2006, p. 195, v° police administrative. ; R. CHAPUS, *Droit administratif général,* Tome 1, 14ème éd., Montchrétien, 2000, p. 683.

Les compétences des communes en matière de police administrative reposent sur l'idée que les désordres pouvant troubler l'harmonie générale de la société sont souvent liés à des circonstances locales. Ces circonstances locales justifient le choix de l'autorité communale pour prendre « les mesures les plus opportunes pour prévenir un risque précis ou faire cesser un trouble déterminé »[95].

Les communes, dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire[96], ont le droit, sinon l'obligation[97], d'offrir aux habitants la jouissance d'une bonne police.

Cette compétence découle de plusieurs dispositions « ancestrales »[98] qui constituent « la base principale de ce qu'on appelle la police administrative générale communale »[99] :

- Le décret du 14 décembre 1789 sur la Constitution des municipalités, qui prévoit en son article 50, que les communes doivent assurer aux habitants « des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, et de la tranquillité dans les rues, lieux & édifices publics »[100] ;
- Le décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, ayant développé en son article 3 du Titre XI « les objets de police confiés à la vigilance & à l'autorité des corps municipaux ».

La police administrative générale vise ainsi au maintien de l'ordre public au niveau communal[101], constitué de :

- **La sécurité ou sûreté publique**, « c'est-à-dire l'absence d'accidents dommageables pour les personnes et pour les biens »[102] - certains arrêtés anti-mendicité en France ont été pris sur ce fondement, pour interdire en particulier le fait de rester en position allongée ou le fait de déposer des objets, des sacs ou des vêtements, en vue de préserver la commodité de passage[103] ;
- **La salubrité publique**, à savoir l'absence de maladies par la sauvegarde de l'hygiène, qui pourrait éventuellement être menacée par la présence de rats dans une habitation, de logements insalubres, ou encore la croissance de végétaux nuisibles[104] - la salubrité publique a également été invoquée par certains maires en France pour interdire la mendicité, en particulier en lien avec la

[95] B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 874.

[96] Conféré par l'article 124 de la Constitution (anciennement 107).

[97] Tribunal administratif, 15 avril 1997, n° 9510 du rôle, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative,* Pasicrisie, 2023, p. 158. Aussi, N. THIELTGEN et M. BENA, « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois *», Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 212.

[98] F. DELAPORTE, « La liberté sous le prisme triangulaire sécurité-sûreté-police : glissements étymologiques mis en exergue par la jurisprudence de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg », *in* F. BOTTINI, *La police de la liberté*, Legitech, 2021, p. 374. Cette qualification se retrouve en effet dans la jurisprudence administrative, v. Cour administrative, 3 mai 2018, n° 40619C du rôle, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative,* Pasicrisie, 2023, p. 159.

[99] N. THIELTGEN et M. BENA, « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois *», Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 209.

[100] Ce décret, encore en vigueur, est à assimiler à une loi en droit constitutionnel, v. A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024, p. 128, note n° 3.

[101] L'ordre public est apprécié au Luxembourg comme l'ordre public matériel, à l'exclusion de tout autre motif relatif à l'ordre économique ou moral, Cour administrative, 10 mars 2011, n° 27451 C du rôle, in R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative,* Pasicrisie, 2023, p. 164.

[102] M.-A. FLAMME, *Droit administratif, Tome deuxième*, Bruylant, 1989, p. 1111.

[103] E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

[104] A. VASSART, Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application, 1ère éd. Larcier, 2021, p. 20 ; M.-A. FLAMME, *Droit administratif, Tome deuxième*, Bruylant, 1989, p. 1111.

consommation d'alcool ou la présence d'animaux[105] ;

- **Et la tranquillité publique**, définie comme « l'absence de désordres et de troubles dans les lieux publics »[106]. En Belgique, la tranquillité publique justifie par exemple des mesures contre le bruit ou les rixes sur la voie publique, mais aussi, « la problématique des activités connexes à la mendicité »[107].

Ces dispositions sont complétées par la loi communale du 13 décembre 1988, telle que modifiée, qui prévoit en son article 29 que les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements d'administration générale[108] mais aussi que « les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales » (alinéa 3).

Ces dispositions règlementant les compétences des communes en matière de police administrative sont cependant vouées à être modifiées.

En effet, le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution, prévoit que « dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises ».

Plus concrètement, la limitation de l'exercice des libertés publiques par le pouvoir communal exige désormais une disposition légale répondant aux exigences de l'article 124, alinéa 2 de la Constitution. Cette question sera développée *infra* dans la partie 5.1.

4.2 L'EXERCICE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE COMMUNAL EN MATIÈRE PÉNALE

Les débats sur l'abrogation de l'infraction de mendicité simple dans la loi pénale, alors que l'interdiction dont il est question se situe au niveau communal, révèlent **une grande confusion sur l'étendue des pouvoirs de police administrative des communes.**

4.2.1 Les interdictions communales peuvent viser des comportements non punis par la loi pénale

Le pouvoir **communal a vocation à régler les situations nées des circonstances locales** sur le territoire de la commune. C'est là l'essence même de la police administrative générale.

La jurisprudence retient ainsi que les obligations imposées aux communes en matière de police

[105] E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

[106] M.-A. FLAMME, *Droit administratif, Tome deuxième*, Bruylant, 1989, p. 1111. Au Luxembourg, sur l'interdiction d'un cirque, « par tranquillité publique, il y a lieu d'entendre l'absence de désordres et de troubles », Tribunal administratif, 29 septembre 2010, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative,* Pasicrisie, 2023, p. 164.

[107] A. VASSART, *Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application*, 1ère éd. Larcier, 2021, p. 21.

[108] Article 29, alinéa 2 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée. Cette exigence avait déjà été consacrée dans la jurisprudence, v. Juge de paix du canton de Diekirch, 29 décembre 1897, *Pasicrisie*, Tome 6, p. 345 ; Cour de cassation, 30 juin 1960, *Pasicrisie* Tome 18, p. 119 ; Conseil d'État, 18 novembre 1993, *Ferreira Antuns-Barros Antunes*, n° 8657, *in* D. SPIELMANN, M. THEWES et L. REDING, *Recueil de la jurisprudence administrative du Conseil d'État luxembourgeois (1985-1995)*, Bruylant, 1996, p. 222, n° 727. Aussi, dans la doctrine, v. D. SPIELMANN, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1458.

administrative ont « vocation à s'appliquer, de manière subsidiaire, en cas d'absence de dispositions légales ou réglementaires plus précises prises dans le domaine couvert par ces [d]ispositions »[109]. La doctrine belge souligne bien le rôle complémentaire des règlements communaux, « destinés à combler les lacunes de la loi ou à tenir compte des particularités locales, soit parce que la loi a expressément reconnu ce pouvoir de police complémentaire […], soit parce que la règlementation légale ne constitue pas un "ensemble systématique, complet et détaillé" »[110].

Il en résulte que « **les règlements de police, édictés par les conseils communaux dans la sphère de leur compétence, peuvent [ainsi] viser des faits non prévus par les lois répressives** »[111].

Plus particulièrement au regard de la mendicité, la doctrine française a souligné que la dépénalisation de la mendicité ne privait pas les maires de la « possibilité théorique » de la réglementer au niveau local, pour autant qu'en raison des circonstances locales, ces activités troublent l'ordre public[112]. Le Conseil d'État belge a également retenu que la dépénalisation de la mendicité « n'empêche pas les communes d'en limiter la pratique sur la base de leurs pouvoirs de police générale, ces pouvoirs étant justement de nature à réguler des comportements au-delà de ce qui est déjà interdit par la loi »[113].

La jurisprudence pénale luxembourgeoise illustre cette position :

- L'interdiction de s'exposer sur la voie publique en vue de la prostitution, qui était alors prévue à l'article 48 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg, ne recouvre ni le comportement visé par l'infraction de racolage (article 382 du Code pénal), ni le comportement de provocation à la débauche (article 563, 9° du Code pénal), mais peut néanmoins donner lieu à une condamnation pénale en application de l'article 61 dudit règlement général de police[114].
- L'interdiction de faire usage de pétards sans autorisation du bourgmestre, telle que prévue par l'article 32 du règlement général de police de Bascharage, n'est pas un comportement prévu dans le Code pénal. Ce comportement pourrait toutefois donner lieu à une condamnation pénale en application de l'article 63 dudit règlement[115].

Il n'est donc pas nécessaire que la loi pénale punisse la mendicité simple pour qu'un règlement communal puisse valablement interdire ce comportement, pour autant que cette interdiction vise le maintien de l'ordre public au niveau communal et que les restrictions aux libertés publiques soient nécessaires et proportionnées au regard du but poursuivi.

---

[109] Cour administrative, 23 avril 2013, n° 31836C du rôle, Bulletin de jurisprudence administrative, *Pasicrisie*, 2023, Vol. I, p. 935.

[110] M.- A. FLAMME, *Droit administratif, Tome premier*, Bruylant, 1989, p. 207.

[111] M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 82 (nous soulignons).

[112] E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

[113] Conseil d'État belge, 6 janvier 2015, arrêt n° 229.729.

[114] Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 décembre 2008, jugement n° 3635/2008.

[115] Tribunal de police d'Esch-sur-Alzette, 10 novembre 2023, jugement n° 217/2023. En l'occurrence, la personne poursuivie n'a pas été condamnée car la preuve de l'infraction n'a pas été rapportée à suffisance.

4.2.2 Un règlement communal ne devrait pas reproduire la loi pénale

Une dernière question doit être soulevée : est-ce qu'un règlement communal peut venir interdire un comportement qui est déjà constitutif d'une infraction pénale dans la loi ? **La réponse semble être négative.**

a. Les incertitudes de la jurisprudence

Un arrêt de la Cour administrative du 7 mai 2002[116] appuierait la possibilité pour un règlement général de police d'interdire un comportement déjà sanctionné par la loi pénale[117]. Dans cet arrêt, la Cour administrative a en effet énoncé qu'un règlement communal peut prononcer « l'interdiction d'une activité même si celle-ci est déjà totalement ou partiellement prohibée par des textes découlant de sources hiérarchiquement supérieures »[118].

Cependant, la portée de cette décision est à grandement relativiser.

D'une part, dans l'affaire en question, la Cour a souligné que le règlement communal et la loi pénale couvraient **des comportements infractionnels différents**[119], de sorte que l'interdiction communale ne « répétait » pas la loi pénale. D'autre part, cette position semble contredite par d'autres décisions.

Dans une affaire de 2011, concernant le pouvoir de police du bourgmestre, la Cour administrative a précisé que « le pouvoir communal ne peut plus, en présence d'une réglementation émanant d'une autorité compétente en la matière et hiérarchiquement supérieure, régler que des cas d'espèce, provoqués par des situations locales et exceptionnelles, que le pouvoir central ne pouvait ni prévoir, ni régler »[120]. Le comité du contentieux du Conseil d'État avait déjà tenu un raisonnement similaire dans une décision du 26 août 1982 : « le législateur, en créant pour les établissements dangereux, insalubres ou incommodes un régime de police spécial, organisé de façon détaillée dans la loi, a exclu dans ce domaine tout pouvoir réglementaire communal en matière de police, exercé sur pied de l'article 107 de la Constitution ou du décret du 16 au 24 août 1790 »[121].

b. La préservation de l'ordre public local

Comme nous l'avons souligné, les compétences des communes en matière de police administrative sont limitées au maintien de l'ordre public au niveau communal, en fonction des spécificités locales.

L'ordre public local est un « ***ordre relatif*** en ce sens que les restrictions qu'il autorise aux libertés **sont complémentaires des**

---

[116] Cour administrative, 7 mai 2002, arrêt n° 14197C.

[117] V. Procès-verbal de la réunion du 1er février 2024 de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures, p. 12. Cet arrêt est également visé dans le recours de la commune du 14 aout 2023.

[118] « Il convient de relever qu'en droit aucun texte n'empêche qu'un règlement communal prononce l'interdiction d'une activité même si celle-ci est déjà totalement ou partiellement prohibée par des textes découlant de sources hiérarchiquement supérieures, l'intérêt de la norme apparemment surabondante pouvant être de persister au cas où le texte de source supérieure viendrait à changer ou à être abrogé », Cour administrative, 7 mai 2002, n° 14197C.

[119] La juridiction examinait un recours en annulation portant sur un article du règlement général de police de la Ville de Luxembourg qui, en autorisant de s'exposer en vue de la prostitution dans certaines rues et pendant certains horaires, contreviendrait à la loi pénale qui interdit la provocation à la débauche. La Cour a exclu toute contradiction entre les textes visés, en ce que les comportements infractionnels en question sont différents : « Il en résulte que les termes employés par l'alinéa 1er de l'article 48 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg désignent un champ d'activités qui n'est pas appelé à se confondre avec le champ d'application que confère aux dispositions afférentes du code pénal la rédaction de ses articles 382 et 563-9° ».

[120] Cour administrative, 10 mars 2011, n° 27451C du rôle, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative,* Pasicrisie, 2023, p. 164, confirmant Tribunal administratif, 2 février 2009, n° 24077.

[121] Conseil d'État (comité du contentieux), 26 août 1982, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 25, p. 331.

restrictions posées à l'échelon national et ne s'appliquent pas de façon universelle »[122].

La doctrine luxembourgeoise, énonce ainsi qu' « un conseil communal ne pourrait, par exemple, réglementer un objet considéré comme d'intérêt général national par le législateur »[123]. Les auteurs continuent en énonçant que « dès lors qu'une matière ou un objet est règlementé par le législateur national, il échappe de suite à la compétence des autorités communales qui ne peuvent plus intervenir du fait de l'intervention du législateur national »[124].

> Ces mêmes auteurs luxembourgeois retiennent ainsi que « **les articles 551 à 566 du Code pénal érigent en infraction pénale une série de comportements qui auraient tout aussi bien pu faire l'objet de mesures de police administrative de la part des autorités communales (…). Les autorités communales se voient néanmoins privées, du fait de l'intervention du législateur dans ces matières, d'une partie des compétences qui auraient pu leur revenir du fait de leurs pouvoirs de police administrative générale** »[125].

Nous noterons que l'interdiction de la mendicité fait partie de ces articles.

Cette approche peut également être soutenue par d'autres considérations.

La première tient au fait que la détermination des infractions pénales est une matière réservée à la loi par la Constitution (cf. partie 5.1.1 *infra* sur la réserve à la loi). Lorsque le législateur a érigé, dans la loi, une infraction pénale, en prévoyant avec précision à la fois le comportement infractionnel et la sanction applicable, force est de constater qu'il n'a aucunement délégué au pouvoir réglementaire le soin d'intervenir pour réprimer ce comportement puisqu'il l'a déjà fait. Ce dernier n'a, dès lors, aucune compétence pour le faire.

Cette délimitation claire des compétences permet d'assurer la clarté de la loi pénale et d'éviter les risques de contradiction entre les textes d'incrimination, en particulier au regard des sanctions encourues (cf. partie 5.3 *infra*).

Le pouvoir communal pourrait néanmoins, dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative, incriminer des situations qui ne seraient pas déjà interdites par la loi pénale et qui correspondent à des troubles et spécificités locales[126]. C'est l'essence même de l'exercice des pouvoirs de police administrative : permettre au pouvoir local de protéger l'ordre public sur le territoire de la commune. *A contrario*, considérer que le pouvoir communal aurait compétence pour doubler une incrimination déjà inscrite dans la loi, sous prétexte qu'elle constitue également un trouble au niveau local, permettrait d'interdire dans un règlement communal, sans nécessité, toute sorte de comportements comme le vol, les agressions, la vente de stupéfiants, etc.

---

[122] B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., Dalloz, 2016, p. 548 (nous soulignons)

[123] N. THIELTGEN et M. BENA, « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois *», Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 216.

[124] *Ibid*., p. 218.

[125] *Ibid*., p. 219.

[126] Dans les limites tracées par la loi communale du 13 décembre 1988, ensemble avec l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

La compétence d'incrimination de la commune en matière de police administrative ne repose pas sur la loi pénale mais découle de la loi communale du 13 décembre 1988, ensemble avec l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

Aussi, quand bien même un comportement ne serait plus sanctionné par la loi pénale, cela n'aurait pas de conséquence sur la compétence des communes d'interdire ce comportement s'il représente un trouble à l'ordre public au niveau communal.

5 LA CONFORMITÉ DU RÈGLEMENT COMMUNAL À LA CONSTITUTION

- **Il est en premier lieu essentiel de rappeler que c'est au juge**[127] **qu'il revient d'apprécier la conformité d'un règlement ou des dispositions d'un règlement à la Constitution, que ce soit le juge administratif saisi d'un recours en annulation, ou le juge judiciaire qui statuerait par la voie de l'exception d'illégalité**.
- La mission de la Cellule scientifique n'est en aucun cas de se substituer à cette appréciation, ceci d'autant plus que **les justifications concrètes** à la base de l'interdiction sont essentielles dans l'appréciation de la proportionnalité de la mesure au regard du but poursuivi.
- La note vise à apporter un éclairage critique scientifique sur le droit en vigueur.

- Le règlement général de police de la Ville de Luxembourg, en interdisant la mendicité, **vient restreindre l'exercice de certaines libertés publiques consacrées par la Constitution**.
- Cette interdiction limite la liberté individuelle des mendiants (article 17), en restreignant leur liberté d'aller et de venir. L'interdiction limite également le droit au respect de la vie privée des mendiants (article 20), en restreignant leurs possibilités de demander la charité publique pour les aider à subvenir à leurs besoins.
- L'interdiction pourrait éventuellement être vue comme une limitation de leur liberté d'expression (article 23), mais aussi du principe d'égalité (article 15).
- La récente réforme de la Constitution, entrée en vigueur le 1er juillet 2023, a introduit à **l'article 37** une « clause transversale », encadrant toute limitation des libertés publiques :

> « Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

- L'article 37 de la Constitution introduit deux séries d'exigences.
- **Il exige, en premier lieu, que toute limitation de l'exercice des libertés publiques soit prévue par la loi.** Il s'agit de matières dites « réservées à la loi », qui réclament l'intervention du législateur. Cette exigence issue de l'article 37 doit être lue en combinaison avec le nouvel article 124, alinéa 2, de la Constitution, relatif aux règlements communaux.
- Le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution autorise les communes à exercer leur pouvoir réglementaire dans des matières réservées à la loi, à la condition que cette intervention résulte d'une **disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises**.

---

[127] Sinon au ministre de l'Intérieur, chargé d'approuver les règlements généraux de police en vertu de l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée.

- **Une telle disposition légale particulière ne semble pas exister en matière de police administrative générale,** à tout le moins concernant l'interdiction de la mendicité**,** de sorte que l'on peut s'interroger sur la compétence des communes pour interdire la mendicité eu égard à ces nouvelles dispositions constitutionnelles.
- Néanmoins, aucune réponse claire n'émerge quant aux conséquences de ces nouvelles exigences constitutionnelles sur l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.
- **L'article 37 exige, en second lieu, que toute limitation aux libertés publiques soit nécessaire et proportionnée au regard du but poursuivi**.
- **La condition de nécessité impose que l'interdiction de la mendicité soit strictement nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public, apprécié au regard des circonstances locales**.
- **Concernant la mendicité aggravée,** dans la mesure où la loi pénale punit déjà d'une peine d'emprisonnement ces formes de mendicité sur l'ensemble du territoire national**, il n'y a aucune nécessité pour le règlement communal de sanctionner ce comportement**, qui plus est en l'assortissant d'une peine différente.
- **Concernant la mendicité simple**, si l'interdiction communale pourrait éventuellement être nécessaire pour prévenir des troubles occasionnés localement par ce comportement, il est douteux qu'elle soit nécessaire à la lutte contre la traite des êtres humains.
- **La condition de proportionnalité impose d'apprécier si l'importance des atteintes portées aux mendiants dans l'exercice de leurs libertés est proportionnée par rapport à la gravité du trouble à l'ordre public généré par ce comportement.**
- Bien que l'interdiction communale ne soit pas générale et absolue, elle limite grandement les mendiants dans leurs possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins.
- **L'intensité de l'atteinte à l'ordre public générée par l'activité de mendicité dans ces rues et pendant ces horaires sera donc essentielle pour que cette interdiction soit considérée comme proportionnée par le juge**.
- Enfin, eu égard à la nature pénale de la sanction encourue en cas de violation de cette interdiction, une analyse plus spécifique du **principe de légalité pénale consacré à l'article 19 de la Constitution a été réalisée**.
- Ce principe signifie que toute infraction pénale doit être prévue, tant ses éléments constitutifs que sa sanction, dans la loi. Le principe exige également que la loi pénale soit claire, prévisible et accessible, pour protéger les individus contre l'arbitraire des autorités publiques.
- L'interdiction de la mendicité aggravée au niveau communal vient punir d'une amende des comportements qui sont déjà punis de peines d'emprisonnement dans le Code pénal. Ce cumul d'incrimination nuit à la clarté de la loi pénale, en particulier parce qu'un même comportement est puni de deux peines différentes.
- Les dispositions en matière de police administrative ne semblent pas non plus assez précises pour que la mendicité puisse être érigée en infraction pénale par les communes.
- **Au vu de l'ensemble de ces considérations, les dispositions du règlement général de police de la Ville de Luxembourg interdisant la mendicité ne semblent pas se conformer à la Constitution.**

5.1 LES INCERTITUDES QUANT À LA COMPÉTENCE DES COMMUNES POUR LIMITER LES LIBERTÉS PUBLIQUES

En matière de police administrative générale, les compétences des communes dans la limitation des libertés publiques reposent sur des dispositions très anciennes, issues de la période révolutionnaire française.

Elles sont toujours d'application, mais leur formulation et leur portée s'accommodent mal des révisions de la Constitution, entrées en vigueur le 1er juillet 2023.

En effet, depuis la révision de la Constitution, non seulement toutes les libertés publiques sont désormais des matières dont la restriction est réservée au législateur, mais aussi l'intervention des communes dans ces matières réservées à la loi est devenue plus exigeante. Les conséquences sur le règlement général de police de la Ville de Luxembourg sont cependant incertaines.

En droit constitutionnel luxembourgeois**, la notion de « loi » doit être appréciée dans son acception formelle**, c'est-à-dire en référence non pas à son contenu mais aux « organes qui concourent à sa confection et par les procédures qui sont imposées à cette fins »[128]. **La loi peut ainsi être définie comme « l'acte voté par la Chambre des députés et promulgué par le Grand-Duc »**[129].

5.1.1 L'intervention du pouvoir réglementaire communal dans les matières réservées à la loi

a. Les matières réservées à la loi

« Historiquement, il existe un lien fort entre les droits fondamentaux et la compétence législative […], justifiée par la nécessité de permettre aux représentants de contrôler les actes portant atteinte aux droits de l'individu »[130]. Cette compétence irréductible du législateur est consacrée par la Constitution.

Marc Besch énonce ainsi que certaines matières, en ce qu'elles sont « particulièrement sensibles pour les libertés fondamentales des individus ou importantes pour le fonctionnement de l'État […] réclament l'intervention de la Chambre des députés, représentative de la volonté populaire, et une discussion publique permettant le contrôle du corps électoral »[131]. **Ces matières sont dites réservées à la loi par la Constitution**[132]**.**

Avant la réforme de la Constitution, entrée en vigueur le 1er juillet 2023, de nombreuses matières étaient déjà réservées à la loi comme les restrictions à la protection de la vie privée (ancien article 11, (3)), la détermination des incriminations pénales (anciens articles 12 et 14), ou encore la détermination de l'organisation

[128] M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 24.

[129] *Ibid*., p. 30. Plus simplement, la loi est « la norme qui est créée par l'organe législatif », A. LOESCH, « Le Pouvoir réglementaire du Grand-Duc », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 46. La doctrine parle parfois de « loi au sens technique, c'est-à-dire l'acte émanant du législateur national », D. SPIELMANN, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », *in En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1454.

[130] L. FAVOREU, A. DUFFY-MEUNIER et als., *Droit des libertés fondamentales*, 8ème éd., Dalloz, 2021, p. 85.

[131] M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 33.

[132] Parfois également désignées comme matières rigides, v. A. LOESCH, « Le Pouvoir réglementaire du Grand-Duc, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 65 ; A. STEICHEN, « Le domaine de la loi et du règlement », in *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg,* 1997-2009, Pasicrisie luxembourgeoise, 2008, p. 39.

et des attributions des organes communaux (ancien article 107, (5)).

La liste de ces matières a augmenté du fait de l'introduction de l'article 37 de la Constitution qui implique que toute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi.

b. L'intervention du pouvoir réglementaire dans les matières réservées

Le législateur ne saurait abandonner ces matières au pouvoir réglementaire sans violer la Constitution. Cependant, il n'est pas nécessaire que la loi règlemente tout dans le moindre détail pour satisfaire à une réserve constitutionnelle[133]. Cette clé de répartition générale a été énoncée par la Cour constitutionnelle dans un arrêt du 21 novembre 2003[134] :

> « Le système des réserves de la loi énoncé par la Constitution empêche le pouvoir législatif de se dessaisir outre mesure de ses pouvoirs par la voie de l'habilitation ; (que) ce pouvoir peut donc seul disposer valablement des matières érigées en réserve ; (qu')est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes : elle ne met par conséquent pas obstacle aux habilitations plus spécifiques ».

La Constitution prévoit explicitement la possibilité d'habilitation législative à l'égard du Grand-Duc : dans les matières réservées à la loi, il est exigé « une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises »[135] .

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle[136], « la fixation des objectifs des mesures d'exécution **doit être clairement énoncée**, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises ». Elle ajoute que **l'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif « doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi** ».

Ces précisions sont très **importantes dans la mesure où le pouvoir règlementaire des communes est désormais soumis aux exactes mêmes exigences.**

c. L'intervention des communes dans les matières réservées à la loi

Les communes ont, aux termes de la Constitution[137], un pouvoir réglementaire. Les règlements communaux peuvent ainsi réglementer l'exercice de libertés constitutionnelles dans leur domaine de compétence, comme c'est le cas lorsque la commune exerce ses compétences de police administrative[138].

Néanmoins, les communes ne peuvent réglementer l'exercice des libertés que sur les points que le législateur leur a attribués[139]. Plus précisément, en matière de police administrative générale, les communes peuvent exercer leur compétence réglementaire dans le cadre délimité par l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire

---

[133] M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 35.

[134] Cour constitutionnelle, 21 novembre 2003, arrêt n° 18/03, Mémorial A n° 174, p. 3384.

[135] Ancien article 32, § 3 de la Constitution, nouvel article 45, § 2 de la Constitution.

[136] Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, arrêt n° 166, Mémorial A, n° 440 du 10 juin 2021.

[137] Ancien article 107 de la Constitution, nouveaux articles 121 et suivants de la Constitution.

[138] M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, pp. 77 et s., cf partie 4 *supra*.

[139] *Ibid*., p. 78.

abordés précédemment, à savoir « tant que la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité des habitants y sont intéressées »[140].

Le nouvel article 124 de la Constitution exige désormais que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises ».

Cette exigence est donc requise pour la limitation des libertés publiques, en matière de police administrative.

À la lueur de la jurisprudence constitutionnelle, cette disposition légale particulière doit prévoir **clairement** les objectifs des mesures d'exécution et les conditions auxquelles elles sont soumises.

Par ailleurs, l'orientation et l'encadrement du pouvoir communal doivent, en tout état de cause, **être consistants, précis et lisibles,** l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi.

Une circulaire du 28 avril 2023 du ministère de l'Intérieur[141], identifiant une source de difficulté, soulignait que certaines lois présenteraient la précision exigée pour que les communes puissent continuer à adopter des règlementations nouvelles.

Néanmoins, aucune des bases légales énumérées par la circulaire ne constituent le fondement de l'interdiction de la mendicité.

L'interdiction de la mendicité par la Ville de Luxembourg repose sur l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités[142] et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire[143].

Ce cadre législatif « ancestral » semble difficilement satisfaire aux exigences de l'article 124 de la Constitution, à tout le moins pour permettre aux communes d'interdire la mendicité en tant que telle.

Les dispositions du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, confiant à la commune par exemple le « soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues » ou encore « le

---

[140] Conseil d'État (comité du contentieux), 14 mars 1928, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 11, p. 481.

[141] Circulaire aux administrations communales du ministère de l'intérieur, n° 2023-058, 28 avril 2023.

[142] Cet article est rédigé comme suit : « Les fonctions propres au Pouvoir Municipal, sous la surveillance & l'inspection des Assemblées administratives, sont: (…) De faire jouir les Habitans des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, & de la tranquillité dans les rues, Lieux & Edifices publics ».

[143] Cet article est rédigé comme suit : « LES objets de police confiés à la vigilance & à l'autorité des corps municipaux sont: 1°. Tout ce qui intéresse la sûreté & la commodité du passage dans les rues, quais, places & voies publiques; ce qui comprend le nétoyement, l'illumination, l'enlèvement des encombremens, la démolition ou la réparation des bâtimens menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtimens qui puisse nuire par sa chute, & celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passans, ou causer des exhalaisons nuisibles; 2°. Le soin de réprimer & punir les délits contre la tranquillité publique, telles que les rixes & disputes accompagnées d'ameutemens dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits & attroupemens nocturnes qui troublent le repos des citoyens; 3°. Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblemens d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances & cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises & autres lieux publics; 4°. L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, & sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique; 5°. Le soin de prévenir par les précautions convenables, & celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidens & fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département & de district; 6°. Le soin d'obvier ou de remédier aux évènemens fâcheux qui pourroient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, & par la divagation des animaux malfaisans ou féroces. »

soin d'obvier ou de remédier aux évènements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté », sont très larges et imprécises, laissant une grande liberté aux communes dans le choix des mesures liberticides à mettre en œuvre dans ces domaines. Nous notons, en outre, que la mendicité n'est aucunement visée dans ces textes, y compris dans les dispositions relatives à la sécurité publique et la salubrité publique, pourtant invoqués comme fondement à l'interdiction de la mendicité par la Ville de Luxembourg.

Les faiblesses du dispositif législatif actuel ont d'ailleurs conduit le ministère de l'Intérieur à déposer un projet de loi en vue de modifier la loi communale[144].

À l'occasion des travaux parlementaires, le Conseil d'État avait affirmé que les notions de sécurité, de salubrité et de tranquillité publiques étaient trop vagues pour déclencher la prise de mesures restreignant les libertés publiques[145].

5.1.2 Les conséquences de la modification de la Constitution sur le règlement communal

Les faiblesses du cadre législatif actuel relatif à l'encadrement des compétences des communes conduisent à s'interroger sur la constitutionnalité des règlements communaux, ou des modifications des règlements communaux, adoptés avant et après l'entrée en vigueur de la Constitution révisée.

Cette question se pose d'autant plus que les quatre lois de révision de la Constitution disposent toutes qu'« [à] compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables »[146]. Il est donc légitime de s'interroger sur les effets de l'adoption de ces nouvelles exigences à l'égard des règlements communaux.

Patrick Kinsch s'est déjà penché sur cette question[147], dans la lignée d'une circulaire du 28 avril 2023 du ministère de l'Intérieur[148].

Selon ces deux approches :

- Concernant les règlements communaux qui ont valablement été adoptés avant ou après la révision constitutionnelle, dans une matière qui était déjà réservée à la loi, en application d'une loi qui fixait déjà clairement les objectifs des mesures d'exécution, la révision de la Constitution ne devrait pas avoir d'incidence ;
- Concernant les règlements qui auraient été adoptés **avant la révision constitutionnelle**, dans une matière qui est désormais réservée à la loi et qui ne l'était pas avant, le règlement

---

[144] Projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, déposé le 19 avril 2022, document parlementaire n° 7993. Plus précisément, dans l'exposé des motifs : « Toutefois, afin de pouvoir s'inscrire dans le cadre du futur article 106 de la Constitution, la loi doit aussi déterminer les conditions auxquelles doivent obéir les mesures réglementaires communales dans les matières réservées à la loi afin que le conseil communal dispose du fondement légal nécessaire lui permettant d'adopter des règlements dans ces matières. **Cet élément fait défaut dans la législation actuelle, auquel le présent projet entend remédier** ». Nous soulignons.

[145] Document parlementaire n° 7993/2, Avis du Conseil d'État du 15 juillet 2022, p. 4.

[146] Loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre VI. de la Constitution (article 4), Mémorial A n° 26 du 18 janvier 2023 ; Loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (article 18), Mémorial n° 27 du 18 janvier 2023 ; Loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre II de la Constitution (article 2), Mémorial n° 28 du 18 janvier 2023 ; Loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution (article 3, Mémorial n° 29 du 18 janvier 2023.

[147] P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 77. L'auteur mentionne également la doctrine française sur cette question, abordant notamment la question des actes pris sur le fondement d'habilitations législatives qui seraient contraires à la Constitution nouvelle adoptée en 1958, pour appuyer son raisonnement. V. en particulier S. Ferrari, « De l'art du trompe-l'oeil : l'abrogation implicite de la loi par la Constitution au service d'un *continuum* constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 83, 2010, spéc. pp. 508 et 509.

[148] Circulaire aux administrations communales du ministère de l'intérieur, n° 2023-058, 28 avril 2023.

valablement pris devrait survivre[149], du moment que par son contenu il n'est pas contraire à la Constitution. Il en serait de même, selon notre compréhension, pour les règlements valablement adoptés avant la révision constitutionnelle dans une matière qui était déjà réservée à la loi, mais en vertu d'une loi d'habilitation qui ne présentait pas la précision exigée par l'article 124 de la Constitution.

- Concernant les règlements ou les dispositions de règlements communaux qui auraient été adoptés **après la révision constitutionnelle**, dans une matière réservée à la loi, mais **sans loi d'habilitation prévoyant clairement les objectifs des mesures d'exécution et les conditions auxquelles elles sont soumises,** ceux-ci seraient contraires à l'article 124 de la Constitution.

L'auteur souligne néanmoins que la jurisprudence administrative et la jurisprudence constitutionnelle luxembourgeoises sont incertaines sur cette question[150], **de sorte que nous devons prendre sa proposition avec prudence.**

En effet, dans un arrêt du 5 juillet 2019[151], la Cour constitutionnelle a examiné la conformité de la loi du 29 avril 1983 et plus particulièrement de l'habilitation législative qu'elle édictait, à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (nouvel article 45, paragraphe 2), **tel qu'il était en vigueur au jour de son examen[152]**. Il en fut de même dans un arrêt du 4 juin 2021, concernant la non-conformité d'une loi du 26 mars 1992 à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution[153]. Dans un arrêt plus récent du 3 mars 2023[154], la Cour constitutionnelle a déclaré l'habilitation législative édictée par l'article 20 de la loi du 23 juillet 1952 non conforme à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, **dans sa version en vigueur au jour de son examen**.

> Ainsi, à tout le moins dans sa jurisprudence récente, **la Cour constitutionnelle semble examiner la constitutionnalité des habilitations législatives au regard des dispositions en vigueur au jour de son examen et non pas celles en vigueur au jour où la loi sous examen a été adoptée**. Une autre approche serait, du reste, bien délicate à mettre en œuvre en ce qui concerne les décrets datant de la période révolutionnaire française.

Par ailleurs, se pose la question du jour de l'adoption des modifications du règlement communal : est-ce le jour des délibérations du conseil communal (le 27 mars 2023), le jour de l'approbation par le ministre de l'Intérieur intervenu postérieurement à une première décision de refus (11 décembre 2023), de la publication du règlement ou de son entrée en vigueur ?

La circulaire du 28 avril 2023 du ministère de l'Intérieur énonce qu'un règlement communal doit être **adopté et légalement publié avant le**

---

[149] P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 81.

[150] *Ibid*., p. 79.

[151] Cour constitutionnelle, 5 juillet 2019, arrêt n° 148, Mémorial A, n° 491, du 12 juillet 2019.

[152] Les exigences constitutionnelles relatives à l'intervention du Grand-Duc dans une matière réservée à la loi, à savoir l'existence « d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises », avaient été précisées dans la Constitution postérieurement à la loi du 29 avril 1983 sous examen. Cela n'a pas empêché la Cour constitutionnelle d'examiner si ladite loi se conformait à l'article 32, paragraphe 3 dans sa teneur actuelle, la Cour constitutionnelle a constaté que la loi ne donnait aucune indication quant aux mesures d'exécution, pour la déclarer inconstitutionnelle. Le tribunal administratif, constatant que le règlement grand-ducal du Règlement grand-ducal du 17 juin 1993 pris sur la base de cette habilitation législative qui ne se conformait pas à la Constitution, a annulé la décision ministérielle fondée sur ce règlement illégal.

[153] Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, arrêt n° 166, Mémorial A, n° 440 du 10 juin 2021.

[154] Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, arrêt n° 177, Mémorial A n° 127 du 10 mars 2023.

1er juillet 2023 pour continuer à s'appliquer[155], invitant les communes à transmettre toute modification pour approbation et publication avant le 30 juin 2023. Néanmoins, nous notons que la doctrine précise que la date à prendre en considération est celle de l'adoption et non de la publication, sans précision toutefois quant aux règlements qui nécessitent approbation de l'autorité de tutelle[156].

Au vu de la complexité de la question et des incertitudes soulignées, nous **envisagerons trois hypothèses** concernant les dispositions du règlement général de police relatives à la mendicité.

1. Si l'on considère que ces modifications ont été adoptées avant l'entrée en vigueur de la Constitution révisée et que l'on apprécie la compétence de la commune au regard du droit en vigueur le 27 mars 2023**, le règlement pourrait survivre si son contenu n'est pas contraire à la Constitution telle que révisée.**

Cela supposerait néanmoins que la commune avait bien compétence, sous l'empire de la Constitution applicable avant le 1er juillet 2023, pour interdire la mendicité.

Or, cette compétence n'est pas évidente. Comme nous l'avons soulevé, la mendicité aggravée est déjà interdite par la loi pénale, de sorte qu'il serait délicat de soutenir que le législateur aurait à la fois règlementé ce comportement et délégué au pouvoir réglementaire le soin de le faire, qui plus est en l'assortissant d'une sanction différente.

2. Si l'on considère que ces modifications **ont été adoptées après l'entrée en vigueur de la Constitution révisée**, par la décision d'approbation du ministre de l'Intérieur intervenue le 11 décembre 2023 ou la publication du règlement communal postérieure, **le règlement ne se conforme vraisemblablement pas aux exigences de l'article 124 de la Constitution**.

3. Si l'on considère que la question de la compétence de la commune pour intervenir dans un domaine réservé à la loi **doit être appréciée à la lumière des dispositions actuellement en vigueur**, indépendamment de la date d'adoption des modifications, dans la lignée de la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle, **le règlement ne se conforme vraisemblablement pas aux exigences de l'article 124 de la Constitution.**

Comme nous l'avons mentionné, une telle appréciation incombe au juge compétent.

---

[155] Plus précisément, « Il y a lieu de distinguer entre les règlements adoptés et publiés sous le régime de la Constitution en vigueur jusqu'au 30 juin 2023 et les règlements qui seront adoptés et publiés sous le régime de la nouvelle Constitution, donc à partir du 1er juillet 2023 » : « les règlements communaux légalement publiés jusqu'au 30 juin 2023 continuent de s'appliquer sur le territoire de la commune concernée », Circulaire aux administrations communales du ministère de l'intérieur, n° 2023-058, 28 avril 2023. Il semble que cette position soit toujours celle du ministère de l'Intérieur actuellement, au vu de la Réponse du 12 janvier 2024 de Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, à la question parlementaire n°102 de l'honorable député Meris Sehovic au sujet de l'approbation ministérielle de l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

[156] P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 79, nbp. 15.

En conclusion, il est très délicat de dégager une réponse claire quant aux conséquences de l'introduction de l'article 124, alinéa 2 de la Constitution sur le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

La récente révision de la Constitution, entrée en vigueur le 1er juillet 2023, a en effet introduit des exigences nouvelles pour que les communes puissent intervenir dans un domaine réservé à la loi, en l'occurrence dans la limitation de l'exercice des libertés publiques. L'article 124, alinéa 2 de la Constitution exige expréssement une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Cette disposition légale particulière fait vraisemblablement défaut actuellement, à tout le moins au regard de l'interdiction de la mendicité.

La question est celle de savoir si cette lacune a pour conséquence de rendre certaines dispositions du règlement général de police inapplicables, sinon contraires à la Constitution.

En effet, les lois de révision de la Constitution ont toutes précisé qu'à partir de leur entrée en vigueur, « toutes les dispositions légales ou réglementaires, contraires à la Constitution ne sont plus applicables ».

La doctrine a donné une position plus nuancée sur la survie des règlements communaux.

La Cour constitutionnelle, dans sa jurisprudence récente, s'autorise à censurer des habilitations législatives anciennes qui ne seraient pas conformes aux dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur. Elle ne s'est néanmoins encore jamais prononcée sur la constitutionnalité des dispositions « ancestrales » fondant la compétence des communes en matière de police administrative générale.

La complexité de cette question est accentuée par le fait que l'approbation par le ministre de tutelle et la publication consécutive sont intervenues **après l'entrée en vigueur de la Constitution telle que révisée**, alors que les modifications relatives à l'interdiction de la mendicité ont été adoptées par le conseil communal avant l'entrée en vigueur des révisions constitutionnelles.

Au vu de ces incertitudes, la Cellule scientifique ne peut apporter de réponse claire quant à la compétence qu'avait la Ville de Luxembourg pour interdire la mendicité au regard des nouvelles exigences de l'article 124 de la Constitution. Il revient au juge de clarifier les questions soulevées.

En revanche, comme nous allons l'aborder dans la partie suivante, ces incertitudes ne concernent que la compétence de la commune pour intervenir dans un domaine réservé à la loi. En ce qui concerne le contenu du règlement communal, à savoir la limitation de l'exercice des libertés publiques imposée aux mendiants, il est certain qu'il doit respecter la Constitution en vigueur.

5.2 LA NÉCESSITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ DE LA LIMITATION DES LIBERTÉS PUBLIQUES

Si la question de la portée de la révision constitutionnelle sur les compétences des communes dans les limitations des libertés publiques reçoit une réponse incertaine, « **en ce qui concerne le fond, il n'y a pas de discussion : si des règlements anciens sont incompatibles avec des droits et libertés que la Constitution garantit nouvellement, ils sont "contraires" à la Constitution et deviennent dès lors inapplicables** »[157].

Cela vaut, *a fortiori*, lorsque les libertés en question étaient déjà protégées par la Constitution.

L'article 37 de la Constitution prévoit que, dans le respect du principe de proportionnalité, les limitations à l'exercice des libertés publiques ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Par ailleurs, l'essence de la liberté doit être préservée.

Cette exigence de nécessité, de proportionnalité, et plus largement d'équilibre dans la limitation des libertés publiques n'est pas nouvelle[158].

La Cour constitutionnelle avait déjà recours au principe de proportionnalité pour contrôler les restrictions apportées aux droits et libertés garantis par la Constitution, allant jusqu'à le consacrer en principe à valeur constitutionnelle[159].

Dans cette lignée, la limitation des libertés publiques par les communes dans l'exercice de leurs pouvoirs de police administrative était déjà soumise à un tel contrôle.

Nous examinerons ces points tout en précisant que l'examen de proportionnalité est un examen d'espèce, sur base des preuves concrètement présentées pour justifier la mesure.

Cela n'empêchera pas de souligner des doutes sérieux quant à la nécessité d'interdire certaines formes de mendicité, déjà interdites par la loi pénale.

5.2.1 Le but poursuivi par l'interdiction de la mendicité

a. Le maintien de l'ordre public au niveau communal

L'article 37 de la Constitution exige que les limitations répondent à **des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui**.

L'objectif d'intérêt général ou de protection des droits et libertés d'autrui doit être apprécié eu égard aux pouvoirs de police administrative générale de la commune**, dont le seul but est le maintien de l'ordre public au niveau communal**, à savoir la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques[160].

La doctrine belge souligne que « la police administrative ne peut justifier une action portant

[157] *Ibid*., p. 79. Nous soulignons.

[158] Elle est déjà consacrée au niveau supranational, par la Convention européenne des droits de l'homme ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ce qui impose au juge d'en faire l'examen lorsqu'il apprécie la conventionnalité d'un règlement.

[159] M. THEWES, « Le Conseil d'État luxembourgeois et le principe de proportionnalité », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 15, 2023, p. 138.

[160] M.- A. FLAMME, *Droit administratif, Tome premier*, Bruylant, 1989, p. 209.

son nom qu'en réponse à un impératif de maintien de l'ordre »[161].

En France, la jurisprudence a déjà admis que la pratique de la mendicité était susceptible de générer des risques d'atteinte à l'ordre public[162].

b. Le but poursuivi par l'interdiction de la mendicité

Selon le règlement général de police de la Ville de Luxembourg, toute forme de mendicité autre que la mendicité organisée ou en bande est réglementée « dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique » (article 42), sans plus de précisions.

Les délibérations du conseil communal[163] sont plus instructives quant au but poursuivi par cette interdiction. Il ressort en effet des discussions que :

- L'interdiction de la mendicité simple vise à favoriser la poursuite de la « mendicité organisée, sachant que ces personnes sont elles-mêmes victimes d'une bande criminelle. Ces bandes ont une approche très persuasive et parfois agressive » et les mendiants « vivent dans une situation de dépendance envers des trafiquants d'êtres humains » (p. 108). Pour citer les délibérations, « ce n'est pas la personne qui mendie qui est visée par le nouvel article, mais la manière dont les bandes organisées agissent » (p. 112). Nous comprenons en réalité qu'il est question de lutter contre la traite des êtres humains en vue de l'exploitation de la mendicité d'autrui, sinon la mendicité forcée.
- L'interdiction répond à des réclamations des habitants qui disent ne plus se sentir « en sécurité parce qu'ils sont souvent harcelés verbalement dans la rue, jusqu'à avoir le sentiment d'être en quelque sorte persécutés. Le collège échevinal s'est fixé pour objectif de ne plus accepter cela. L'initiative par le collège échevinal vise exclusivement la mendicité agressive et organisée » (p. 109) ; il est ajouté que des habitants, des travailleurs et des touristes ont affirmé avoir été agressés verbalement par des mendiants (p. 120).
- La « mendicité organisée rend la cohabitation difficile, génère des problèmes de sécurité, d'hygiène et de propreté, raison pour laquelle la mendicité ne peut plus être tolérée en l'état et surtout parce que l'acte est détourné par des bandes qui en font un modèle commercial » (p. 120).

Les débats, plus que les dispositions du règlement général de police, dessinent l'objectif poursuivi par la commune lorsqu'elle a interdit la mendicité.

Une première difficulté au regard d'un des buts poursuivis par l'interdiction, à savoir lutter contre l'exploitation organisée de la mendicité d'autrui, peut être soulignée. Au-delà du fait qu'une telle cause ne semble pas rentrer dans les compétences de la commune, limitées en principe au maintien de l'ordre public communal (la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques), viser les victimes de la traite pour mieux lutter contre la traite semble contraire à l'article 71-2 du Code pénal, qui énonce que « n'est pas pénalement responsable la victime des infractions définies aux articles[164] 382-1 et 382-2 qui prend part dans des activités illicites lorsqu'elle y est contrainte ». Ce point sera plus discuté *infra* dans la partie 5.2.3, c.

5.2.2 L'interdiction de la mendicité limite l'exercice des libertés publiques

En interdisant la mendicité, le règlement général de police vient limiter l'exercice de certaines libertés publiques des mendiants.

---

[161] A. VASSART, *Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application*, 1ère éd. Larcier, 2021, p. 18. Aussi Conseil d'État belge, 8 octobre 1997, arrêt n° 68.735.

[162] R. LETTERON, *Libertés publiques*, 9ème éd. Dalloz, 2012, p. 238, citant un arrêt de la Cour administrative d'appel de Douais.

[163] Compte rendu analytique des séances du conseil communal, N° 2/2023, Séance du 27 mars 2023, pp. 108 et s.

[164] Ces articles visent la traite des êtres humains.

a. Droit à la liberté individuelle

L'interdiction de la mendicité vient tout d'abord limiter la liberté individuelle des mendiants, consacrée à l'article 17 de la Constitution.

La liberté individuelle est la liberté physique des personnes[165], qui est « sans doute la liberté fondamentale par excellence »[166].

Elle protège les individus non seulement contre toute privation de liberté arbitraire, mais aussi contre toute restriction (par exemple à travers une mesure d'expulsion)[167].

La liberté physique individuelle emporte la **liberté physique d'aller et de venir,** comme l'a récemment affirmé la Cour constitutionnelle[168]. La liberté d'aller et de venir « consiste en la possibilité de se déplacer suivant ses désirs »[169].

L'interdiction de la mendicité, limitant la liberté de circulation des mendiants sur le territoire de la commune, est une limitation de l'exercice de la liberté individuelle protégée à l'article 17 de la Constitution.

La doctrine parle également d'un refoulement de l'espace public (de la rue, des parcs)[170].

La liberté d'aller et de venir est aussi protégée par le Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, consacrant la liberté de circulation sur le territoire d'un État.

b. Droit à la vie privée

Les interdictions de mendier peuvent également être appréhendées comme des ingérences dans le droit à la vie privée, protégé par l'article 20 de la Constitution[171] et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette approche résulte de l'arrêt *Lacatus contre Suisse* de la Cour européenne des droits de l'homme[172], qui a reconnu pour la première fois que le droit de mendier était protégé par l'article 8 de la Convention. La Cour rappelle que la « notion de vie privée recouvre également le droit au développement personnel et le droit d'établir et entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur », y compris dans un contexte public (§ 55).

Le droit de mendier relève du droit à la vie privée dans la mesure où « en mendiant, l'intéressé adopte un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire » (§ 56), « la dignité humaine (étant) sérieusement compromise si la personne concernée ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants » (§ 56).

Plus concrètement, en interdisant la mendicité de manière générale, les autorités suisses ont privé la requérante de la possibilité de prendre contact avec d'autres personnes afin de solliciter leur aide, pour subvenir à ses besoins les plus élémentaires.

---

[165] *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'État, 2007, p. 71.

[166] A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024, p. 114.

[167] *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'État, 2007, p. 71.

[168] Cour constitutionnelle, 30 septembre 2022, arrêt n° 170, *Mémorial A* n° 509 du 6 octobre 2022. La Cour examinait en l'espèce les restrictions de circulation liées à la pandémie Covid-19.

[169] R. LETTERON, *Libertés publiques*, 9ème éd. Dalloz, 2012, p. 231.

[170] S. HENNETTE VAUCHEZ et D. ROMAN, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 4ème éd., Dalloz, 2020, p. 678.

[171] « Toute personne a droit au respect de sa vie privée. »

[172] Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15.

L'interdiction de la mendicité dans certains quartiers de la Ville de Luxembourg peut donc être appréciée comme une restriction de l'exercice du droit à la vie privée des mendiants protégé par l'article 20 de la Constitution.

c. Liberté d'expression

L'interdiction de la mendicité pourrait éventuellement être envisagée comme une restriction de la liberté d'expression des mendiants.

L'article 23 de la Constitution garantit le droit de manifester ses opinions, c'est-à-dire le droit pour chacun de s'exprimer librement en toutes matières et de toutes manières[173].

Sous cet angle, les mendiants se verraient limités dans leur possibilité d'exprimer leur détresse et de faire appel à la générosité d'autrui : « la mendicité est l'ultime moyen de communiquer son indigence par les mots ou par les gestes »[174].

L'affaire *Lacatus contre Suisse* met en lumière cette approche, sans toutefois prendre position. Néanmoins, l'arrêt indique que la Cour constitutionnelle autrichienne et la Haute cour d'Irlande ont reconnu qu'interdire la mendicité dans un lieu public était une atteinte à la liberté d'expression[175].

d. Principe d'égalité

L'interdiction de la mendicité pourrait éventuellement être envisagée sous l'angle de l'article 15 de la Constitution consacrant le principe d'égalité devant la loi.

Une interdiction de mendier pourrait être appréciée comme une discrimination à l'égard d'une partie de la population qui serait marginalisée[176]. C'est d'ailleurs ce qui avait été soutenu par la requérante dans l'affaire *Lacatus*, en particulier devant les juridictions nationales : elle s'estimait victime de discrimination indirecte, notamment parce qu'elle faisait partie de la communauté Rom.

Le Conseil d'État français a estimé que la seule circonstance qu'une mesure de police d'application générale affectait particulièrement certaines personnes (Roms) ne suffisait pas à conférer un caractère discriminatoire[177]. En revanche, le tribunal administratif de Montpellier a annulé un arrêté de Mende interdisant de façon permanente tout rassemblement de sans-abris sur le parvis de la cathédrale. Comme l'interdiction ne touchait que les sans-abris, « le maire de Mende a porté atteinte au principe d'égalité »[178].

Pour résumer, les limitations imposées aux mendiants dans leurs possibilités de solliciter la charité publique constituent des restrictions à l'exercice de leur liberté individuelle (article 17) et de leur droit au respect de la vie privée (article 20).

Elles pourraient éventuellement s'analyser en des restrictions à la liberté d'expression (article 23) ou comme une discrimination à l'égard d'une partie de la population (article 15).

Cette appréciation relève néanmoins de la compétence des juridictions, dans l'interprétation qu'elles donneront de ces libertés publiques.

---

[173] Conseil d'État, *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, 2007, p. 112.

[174] Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15, opinion concordante de la Juge Keller.

[175] Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15, § 27 et § 30.

[176] S. HENNETTE VAUCHEZ et D. ROMAN, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 4ème éd., Dalloz, 2020, p. 678.

[177] *Ibid*., p. 679.

[178] J. SAYAH, « Le mendiant : un citoyen exclu », *Droit et Société*, 1998, n° 39, p. 410.

5.2.3 La nécessité et la proportionnalité de l'interdiction de la mendicité

a. Les critères de nécessité et de proportionnalité

Pour reprendre les termes de Marc Besch, « si les communes ont le droit de réglementer l'exercice de libertés constitutionnelles dans leur domaine de compétence, les règlements communaux doivent cependant **être proportionnés à ce qui est nécessaire pour assurer la sauvegarde de l'ordre public, compte tenu, notamment, des circonstances locales. Ils ne sauraient en aucun cas aboutir à la suppression de ces libertés** »[179].

La nécessité, la proportionnalité et la préservation de l'essence des libertés restreintes conditionnent ainsi la légalité des mesures de police administrative, comme c'est d'ailleurs le cas en France et en Belgique.

Sur la préservation de l'essence de la liberté

Cette condition est également énoncée dans les mêmes termes dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a largement inspiré la rédaction de l'article 37 de la Constitution.

Elle interdit toute restriction qui porterait atteinte au contenu essentiel, à la substance d'un droit fondamental[180], au point de le dénaturer ou de le réduire à un contenu vide ou dérisoire[181]. La Cour européenne des droits de l'homme offre une protection équivalente par l'examen de la proportionnalité[182].

Sur la nécessité de la mesure

La mesure restrictive doit être étroitement justifiée par ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public : elle ne doit pas excéder ce qu'exige le maintien de l'ordre public[183]. Il ne doit pas y avoir d'autres moyens d'assurer l'ordre public[184]. Selon la doctrine, cette exigence conduit à présumer illégales les mesures de police trop générales, trop absolues, trop étendues, trop permanentes, en raison de leur caractère excessif[185].

Sur la proportionnalité de la mesure

L'examen de proportionnalité procède d'une mise en balance des intérêts en jeu : « l'utilisation du principe de proportionnalité requiert [donc] de sélectionner les éléments à comparer, de les soupeser et de vérifier si le poids que l'un doit avoir par rapport à l'autre a bien été respecté »[186].

En matière de police administrative, il faut une « proportion équilibrée entre la gravité de l'atteinte portée au libre exercice d'un droit ou d'une liberté et l'intensité du trouble à l'ordre public que l'Administration est chargée de prévenir ou de faire cesser »[187].

---

[179] M. Besch, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 78.

[180] S. van Drooghenbroeck et C. Rizcallah « Article 52-1. Limitations aux droits garantis », *in* F. Picod, and S. van Drooghenbroeck (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 1121.

[181] P. Wachsmann, « Article 11, Liberté d'expression et d'information », *in* F. Picod, and S. van Drooghenbroeck (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 273.

[182] *Ibid.*, p. 274.

[183] B. Plessix, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 901.

[184] R. Letteron, *Libertés publiques*, 9ème éd. Dalloz, 2012, p. 152.

[185] B. Plessix, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 902.

[186] A. Klethi, « Le principe de proportionnalité à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et des juridictions administratives luxembourgeoises », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n°15, 2023, p. 146.

[187] B. Plessix, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 904. Aussi R. Chapus, *Droit administratif général, Tome 1*, 14ème éd., Montchrétien, 2000, p. 713. Également en Belgique, le juge administratif effectue également un contrôle de proportionnalité de la mesure de police administrative « justifié par la nécessité de préserver les libertés publiques, et l'idée que

Plus concrètement, **le contrôle de la proportionnalité implique une appréciation concrète de l'ensemble des éléments supportant l'existence, l'étendue et l'intensité d'un trouble à l'ordre public au niveau communal, par rapport à l'importance et la gravité des limitations apportées aux libertés publiques des personnes visées par les mesures**.

b. Quelques exemples d'examen de la nécessité et de la proportionnalité de l'interdiction de la mendicité

En France

En France, à la suite de la dépénalisation de la mendicité, de nombreuses communes ont adopté des arrêtés anti-mendicité. Dans son contrôle, le juge français examine la réalité de la menace à l'ordre public, qui doit être identifiée et non pas simplement potentielle[188].

Sans prétendre à l'exhaustivité, a pu être jugée comme légale :

- L'interdiction de la mendicité durant la période estivale, du mardi au dimanche, de 9 heures à 20 heures, dans une zone limitée au centre-ville[189].

En revanche, est illégale :

- L'interdiction de comportements comme la station assise ou allongée gênant la circulation des piétons ou le fait de laisser plus de deux chiens stationnés, pour « une durée de trois mois, sans aucune limitation de plage horaire et tous les jours de la semaine, dans un vaste périmètre géographique correspondant à l'ensemble du centre-ville de la commune »[190] ;
- L'interdiction de la mendicité dans tout le centre de la ville de Pau et les quêtes non autorisées dans tous les lieux publics de la commune sans aucune restriction dans le temps, alors que « que les troubles allégués reliés au comportement de certains sans domicile fixe ne concernaient qu'un nombre limité de voies et places »[191]

En Belgique

La Belgique connait une situation similaire à la France. La mendicité a été supprimée du Code pénal, mais de nombreuses communes ont pris des arrêtés anti-mendicité[192].

Cependant, la jurisprudence administrative relative à ces mesures est très limitée :

- Dans un arrêt du 8 octobre 1997[193], le Conseil d'État belge a annulé une interdiction de mendicité sur tout le territoire de la ville de Bruxelles. Cet arrêté communal constatait notamment l'augmentation du nombre de mendiants à Bruxelles et le fait que les passants et la clientèle des commerçants étaient parfois accostés de manière agressive, suscitant un sentiment d'insécurité. Cette interdiction a été annulée en raison de son caractère manifestement disproportionné par rapport au trouble constaté, « troubles qui ne procèdent que de

---

la légalité d'une mesure de police est subordonnée à son adéquation aux faits », A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, 8ème éd., Sirey, 2021 p. 414, v° police administrative.

[188] R. LETTERON, *Libertés publiques*, 9ème éd. Dalloz, 2012, p. 238.

[189] Conseil d'État français, 9 juillet 2003, arrêt n° 229618, *AJ Droit administratif*, 2003, p. 2110.

[190] Conseil d'État français, 16 juillet 2021, n° 434254, commenté par C. RISTORI, « Objectif de sauvegarde de l'ordre public, détournement et disproportionnalité : annulation d'un arrêté anti-mendicité », *AJ Collectivités Territoriales*, Dalloz, 2022, p. 50. Cet arrêt est rendu en dépit de l'augmentation de la délinquance et des incivilités dans les centres-villes, invoquée par la ville de Saint-Etienne.

[191] Tribunal administratif de Pau, 22 novembre 1995, M. Couveinhes Jacques et Association « Sortir du fond », conclusions de J.-Y. MADEC, « L'illégalité d'une interdiction de la mendicité », *Revue française de droit administratif*, 1996, p. 373.

[192] Plusieurs centaines, selon la doctrine, v. M. COMMÈRE et al., « La règlementation de la mendicité sous l'angle des droits humains. Etude de la règlementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, 2023/2, p. 15.

[193] Conseil d'État belge, 8 octobre 1997, arrêt n° 68.735.

pratiques déterminées et de faits localisés dans l'espace et dans le temps ».

- Dans un arrêt du 6 janvier 2015, le Conseil d'État belge a partiellement suspendu une interdiction de mendicité visant une partie de la commune de Namur et de Jambes, et plus généralement certaines formes de mendicité sur l'ensemble du domaine public, pour une durée de 12 mois. Cette interdiction était motivée notamment par le fait que la mendicité était susceptible de compromettre la commodité de passage, mais aussi de générer un sentiment d'insécurité, particulièrement à l'égard des plus vulnérables.

▬ *L'arrêt* Lacatus contre Suisse *de la Cour européenne des droits de l'homme*

L'arrêt *Lacatus contre Suisse* est riche d'enseignements[194] : non seulement il retient que le droit de mendier relève du droit au respect de la vie privée (§ 59), mais également qu'il s'agit d'une façon de surmonter une situation inhumaine (§ 56).

La Cour manifeste également ses doutes sur l'efficacité de la pénalisation des mendiants, victimes, pour lutter contre la traite des êtres humains (§ 112). Elle énonce de plus que « la motivation de rendre la pauvreté moins visible dans une ville et d'attirer des investissements n'est pas légitime au regard des droits de l'homme » (§ 113).

Cependant, l'apport de l'arrêt au regard du constat d'absence de proportionnalité est à prendre avec prudence.

En effet, l'appréciation de la Cour européenne des droits de l'homme est intimement liée aux circonstances factuelles et à la situation concrète de la requérante. Pour conclure à la violation de l'article 8, la Cour souligne que la requérante, punie d'une peine d'emprisonnement de plusieurs jours parce qu'elle était dans l'impossibilité de payer l'amende infligée, était extrêmement vulnérable et n'avait aucun autre moyen de subsistance. L'ingérence dans le droit au respect de la vie privée n'était, dès lors, pas nécessaire dans une société démocratique.

Sans sous-estimer l'importance et l'utilité de cet arrêt, la conclusion de disproportionnalité ne peut être transposée telle quelle au regard de l'interdiction communale à Luxembourg.

c. La nécessité de l'interdiction de la mendicité dans le règlement communal

Si nous ne pouvons effectuer une appréciation concrète de la nécessité de l'interdiction de la mendicité au regard des motifs de faits ayant justifié la mesure, **certains éléments en droit nous poussent à affirmer que la condition de nécessité fait défaut.**

▬ *Sur la nécessité de l'interdiction de la mendicité aggravée*

En ce qui concerne la mendicité aggravée, à savoir la mendicité en bande ou organisée (article 41 du règlement), mais aussi, plus généralement, toute forme de mendicité autre que la mendicité simple (article 42 du règlement), **la nécessité de la mesure de police administrative ne se perçoit pas.**

Ce constat ne découle pas des circonstances de fait ayant motivé la mesure mais du droit applicable : la loi pénale punit déjà la mendicité aggravée aux articles 342 et suivants du Code pénal. La mendicité en réunion, avec violence, avec menace, constituent déjà des délits que la loi punit d'une peine d'emprisonnement, qu'ils soient commis à Luxembourg ou ailleurs, avant 7 heures du matin ou après 22 heures. La police judiciaire est compétente pour constater ce comportement infractionnel et enquêter, éventuellement dans le cadre d'une enquête de flagrance. Le ministère public peut poursuivre ces formes de mendicité, ce qui est d'ailleurs le cas au vu de la jurisprudence examinée.

[194] Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15.

Ainsi, **l'intervention du règlement communal pour interdire la mendicité aggravée alors qu'elle est déjà punie par la loi pénale, qui plus est par une sanction plus sévère, n'est pas nécessaire au maintien de l'ordre public au niveau communal**. Au contraire, cette double incrimination nuit à la clarté de la loi pénale (cf. partie 5.3 *infra*).

Il en irait autrement si le règlement communal venait combler une lacune de la loi pénale ou interdire un comportement qui, sans être une infraction au niveau national, constituerait un trouble à l'ordre public à Luxembourg en raison des circonstances locales.

▬ *Sur la nécessité de l'interdiction de la mendicité simple*

En ce qui concerne la mendicité simple, dans la mesure où la loi pénale, telle qu'interprétée par le juge pénal, ne punit plus la mendicité simple, il pourrait être soutenu que l'intervention de règlement communal est nécessaire à la préservation de l'ordre public. Le ministère public, au vu de la jurisprudence constante, ne poursuit plus sur le fondement de l'article 563, 6° du Code pénal.

La mendicité simple ne devrait être interdite au niveau communal que si **ce comportement** représente un trouble ou un risque de trouble à l'ordre public, à savoir la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques, seule justification de l'exercice des pouvoirs de police administrative par la commune. Qui plus est, l'interdiction doit être strictement nécessaire à la poursuite de cet objectif de maintien de l'ordre public au niveau communal.

En premier lieu, la mesure est présentée comme nécessaire sinon indispensable pour lutter contre la traite des êtres humains ou l'organisation de la mendicité forcée.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Lacatus contre Suisse*, s'est prononcée sur ce point, qui était également soulevé par les autorités suisses pour justifier l'interdiction générale de la mendicité.

La Cour a souligné l'importance de lutter contre la traite des êtres humains et l'obligation d'en protéger les victimes, mais « doute que la pénalisation des victimes de ces réseaux soit une mesure efficace contre ce phénomène »[195].

La Cour souligne d'ailleurs que le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)[196] a indiqué que la pénalisation des victimes de la traite avait un effet dissuasif sur les victimes, moins disposées à signaler leur cas aux autorités. Le rapport ajoute que « l'incrimination de la mendicité met les victimes de mendicité forcée dans une situation de grande vulnérabilité ». Nous rappelons d'ailleurs que le Code pénal luxembourgeois prévoit que la victime de traite, contrainte de mendier, n'est pas pénalement responsable (article 71-2), mais aussi que la mendicité n'est punissable que lorsqu'elle est réalisée dans l'intérêt personnel du mendiant (cf. partie 2.1.1 *supra*).

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il est très délicat de soutenir que pénaliser la mendicité simple au niveau communal serait **nécessaire** pour lutter contre la traite des êtres humains.

En second lieu, la mesure semble répondre à un trouble à l'ordre public au niveau communal, plus particulièrement à la sécurité et la salubrité publiques, qui serait généré par l'activité de mendicité.

En effet, le recours de la commune du 18 août 2023 fait état de plaintes qui étayeraient les atteintes à la tranquillité publique, à la sécurité publique et à l'hygiène publique.

---

[195] Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15, § 112.

[196] Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse, 2ème cycle d'évaluation, 9 octobre 2019, p. 55, § 235.

De nombreux extraits sont produits pour dénoncer des comportements subis ou dont les habitants de la ville ont été témoins.

> Les troubles dont témoignent les plaintes des habitants pourraient être appréciés par le juge et, éventuellement, justifier la nécessité d'une restriction des libertés des mendiants, sous réserve du respect de la proportionnalité.
>
> **Cette appréciation ne relève cependant pas de la mission de la Cellule scientifique mais du juge.**

d. La proportionnalité de l'interdiction de la mendicité dans le règlement communal

Sur la proportionnalité de la mesure, nous ne nous intéresserons qu'à la mendicité simple, seule forme de mendicité qui n'est plus, selon la jurisprudence, interdite par la loi pénale.

Tout examen de proportionnalité nécessite un examen concret entre :

- la gravité de l'atteinte portée au libre exercice de leurs libertés par les mendiants et
- l'intensité du trouble à l'ordre public au niveau local que la commune est chargée de prévenir ou de faire cesser.

Les juridictions apprécient les motifs de droit ou de fait qui la justifient et la démonstration de la matérialité d'un désordre à prévenir[197]. Les communes doivent prouver que la mendicité trouble l'ordre public pour que l'interdiction soit légale.

> En l'occurrence, **l'interdiction de la mendicité simple n'est pas générale et absolue, mais elle limite grandement la possibilité, pour les mendiants, de solliciter la charité publique**.

L'interdiction est limitée à certains quartiers de la Ville de Luxembourg[198], de 7 heures du matin à 22 heures le soir. Il reste donc autorisé de mendier dans certaines parties de la ville qui ne sont pas visées par le règlement, sinon partout en ville entre 22 heures du soir et 7 heures du matin.

Cependant, cette interdiction concerne des quartiers qui sont très fréquentés et touristiques : elle vise une grande partie de la ville-haute et les artères principales jusqu'à la gare, à savoir des lieux et rues qui génèrent du passage ; elle concerne tous les jours de la semaine ; elle s'étend sur une plage horaire de 15 heures couvrant toute la journée et une partie de la soirée. Par ailleurs, l'interdiction n'est pas limitée dans le temps, ni liée à une période particulière (comme la saison estivale).

Cette interdiction vise ainsi des « espaces qui donnent aux mendiants l'espoir d'en retirer un certain profit. On voit mal l'intérêt qu'ils auraient à se rendre dans des endroits déserts, puisque la sollicitation de la générosité se fait à l'égard des passants »[199].

Les mendiants sont grandement limités dans les possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins dans la Ville de

---

[197] B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 855.

[198] Quartier Ville Haute : L'intégralité de la zone se trouvant à l'intérieur du périmètre délimité par les rues suivantes : boulevard Royal, Côte d'Eich, rue du Palais de Justice, rue Wiltheim, rue Large, rue du Saint Esprit, Plateau du Saint Esprit, boulevard F.D. Roosevelt.

- Quartier Gare : avenue de la Liberté, avenue de la Gare, boulevard de la Pétrusse, Pont Adolphe, rue de Strasbourg

- Places publiques : Champ du Glacis, Place de la Constitution, Place de l'Europe, Place de la Gare Place Léon XIII, Place de Paris, Place du Parc, Place de Strasbourg, Place Wallis

- Parcs publics : Parc de Cessange, Parc Edith Klein, Parc municipal d'Edouard André, Parc de Gasperich, Parc Kaltreis, Parc Laval, Parc Mansfeld, Parc de Merl, Parc Central, Parc Tony Neuman, Skatepark Dommeldange, Skatepark Gasperich, Skatepark Péitruss.

[199] E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

Luxembourg. La doctrine luxembourgeoise estime que cette interdiction élimine tout intérêt à la mendicité à Luxembourg[200].

Il en résulte que l'atteinte aux libertés publiques des mendiants est très importante.

L'intensité de l'atteinte à l'ordre public générée par l'activité de mendicité dans ces rues et pendant ces horaires sera donc essentielle pour que cette interdiction soit considérée comme proportionnée par le juge.

En conclusion, les dispositions relatives à l'interdiction de la mendicité dans le règlement général de police ne semblent pas satisfaire aux exigences de l'article 37 de la Constitution.

La condition de nécessité semble être la plus délicate à remplir.

Au regard de la mendicité aggravée, la principale préoccupation est que l'interdiction des formes aggravées de mendicité sur le territoire de la commune de Luxembourg **n'est pas nécessaire au maintien de l'ordre public au niveau communal**. Ces comportements sont en effet déjà punis par les articles 352 et suivants du Code pénal, lorsqu'ils sont commis sur tout le territoire national, indépendamment des circonstances temporelles ou territoriales de leur réalisation. Ces comportements sont passibles de sanctions plus sévères, à savoir l'emprisonnement, font l'objet de poursuites pénales de la part du ministère public et, le cas échéant, de condamnations. Il n'est donc pas nécessaire d'interdire ces mêmes comportements au niveau communal, ceci d'autant plus que cela nuit à la clarté de la loi pénale, comme nous le verrons dans la partie suivante.

Au regard de la mendicité simple, **l'interdiction de ces comportements pourrait éventuellement être nécessaire au maintien de l'ordre public au niveau communal**, dans la mesure où elle serait strictement nécessaire pour remédier aux troubles effectivement occasionnés par l'activité de mendicité. En revanche, **il semble douteux que cette interdiction soit nécessaire à la lutte contre la traite des êtres humains,** en particulier dans la mesure où le Code pénal prévoit expréssement que les victimes de l'exploitation ou de l'organisation de la mendicité d'autrui ne sont pas pénalement responsables.

La condition de proportionnalité ne peut être appréciée sans examiner les éléments concrets ayant justifié l'interdiction communale, attestant de la réalité, de l'étendue et de l'intensité de l'atteinte à l'ordre public.

En l'occurrence, l'interdiction de la mendicité simple n'est pas générale et absolue, mais elle limite grandement la possibilité, pour les mendiants, de solliciter la charité publique. La gravité de l'atteinte à l'ordre public générée par l'activité de mendicité dans les rues et pendant les horaires visés sera donc essentielle pour que cette interdiction soit considérée comme proportionnée par le juge.

[200] A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024, p. 130.

5.3 LES ATTEINTES AU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE LA LÉGALITÉ PÉNALE

Parmi les libertés publiques consacrées par la Constitution figure le principe de légalité pénale, signifiant qu'un comportement ne peut être puni qu'en vertu d'une loi. Plus qu'une simple réserve à la loi, ce principe cardinal de la matière répressive emporte des exigences de qualité, de précision, de clarté et d'accessibilité des textes d'incrimination. Or, les infractions de mendicité telles qu'elles résultent des textes en vigueur ne respectent pas ces exigences.

5.3.1 Les incriminations et sanctions doivent être clairement prévues par le législateur

L'article 19 de la Constitution consacre le principe de légalité pénale[201], ou principe de la légalité des délits et des peines. Nous retrouvons également ce principe à l'article 17, paragraphe 2 de la Constitution[202], mais aussi à l'article 2 du Code pénal. Le principe de légalité est également consacré par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme[203].

Bien connu sous sa locution latine *nullum crimen, nulla poena sine lege*[204], le principe de légalité est la règle cardinale de la matière pénale. Il signifie qu'aucun comportement ne saurait être puni sans avoir été incriminé au préalable par la loi[205]. Au regard de la Constitution, la loi doit être entendue au sens formel du terme, c'est-à-dire un acte émanant du législateur, lequel exprime la volonté générale[206].

L'exigence d'une règle préalable est indispensable à la protection de la liberté individuelle : toute personne doit être parfaitement éclairée sur la licéité d'un acte et les conséquences qui en découlent[207].

> La « loi criminelle ne peut assurer pleinement et véritablement son rôle de protection contre l'arbitraire possible des juges et de l'administration, sa mission pédagogique à l'égard des citoyens soucieux de connaître le champ de liberté qui leur est reconnu, et son devoir de prévention générale et spéciale à l'encontre des délinquants potentiels, **que si elle détermine avec soin les limites du permis et de l'interdit** »[208].

Cette exigence de clarté et de précision qu'implique le principe de légalité pénale afin

---

[201] Article 19 de la Constitution : « Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ». Le principe de légalité figurait déjà dans la Constitution sous l'article 14, duquel la Cour constitutionnelle avait tiré le principe de non-rétroactivité de la loi pénale.

[202] Article 17, § 2 de la Constitution : « Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi. »

[203] Article 7, §1 de la Convention EDH « Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. »

[204] Pas de crime, pas de peine sans loi

[205] F. DEBOVE, F. FALLETTI, E. DUPIC, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, 6ème éd., PUF, 2016, pp. 65 et s.

[206] *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'État, 2007, p. 76.

[207] M. L. RASSAT, *Droit pénal général*, Ellipses, 2004, p. 98.

[208] A. VITU, « Le principe de la légalité criminelle et la nécessité de textes clairs et précis », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz, 1991, p. 555. Nous soulignons.

d'exclure tout arbitraire, a été rappelée à de nombreuses reprises par la Cour constitutionnelle : la loi doit prévoir **avec précision et clarté non seulement les éléments constitutifs de l'infraction**[209] **mais aussi la sanction encourue**[210], afin de permettre aux citoyens de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés.

En d'autres termes, le principe constitutionnel de légalité pénale impose au législateur **une obligation de clarté et d'accessibilité de l'incrimination**[211], **ou encore de qualité et de précision de la loi pénale**[212].

5.3.2 L'absence de clarté de l'interdiction de la mendicité

a. Quant à la mendicité simple

L'article 157 de la loi du 29 août 2008, **tel qu'interprété par la jurisprudence pénale de manière constante depuis 2009**, a abrogé l'infraction de mendicité simple. Il ne devrait donc pas y avoir de contradiction possible avec un règlement communal qui interdirait la mendicité parce qu'elle troublerait l'ordre public, eu égard aux circonstances locales.

Cependant, force est de constater que l'infraction de mendicité simple figure toujours à l'article 563, 6° du Code pénal.

L'exigence de clarté et d'accessibilité de la loi pénale ne semble pas remplie et il conviendrait sans doute que le législateur intervienne.

b. Quant à la mendicité aggravée

L'interdiction de la mendicité aggravée, qui est punie à la fois par les articles 342 et suivants du Code pénal et par les articles 41 et 42 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg, manque de clarté à la fois au regard du comportement incriminé et de la sanction encourue.

Sur les comportements incriminés

En premier lieu, au regard des comportements visés, des contradictions ressortent de la lecture de ces dispositions.

La mendicité de majeurs accompagnés de mineurs est punie par le règlement général de police d'une amende de 25 à 250 euros, sans considération quant au fait que ces mineurs soient en compagnie de leurs parents. Pourtant, selon l'article 342 du Code pénal, lorsque la mendicité en réunion est réalisée par une famille

---

[209] Cour constitutionnelle, 6 juin 2018, arrêt n° 00138, *Mémorial A*, n° 459 du 8 juin 2018 ; Cour constitutionnelle, 2 mars 2018, arrêts n° 00134 et 00135, *Mémorial A*, n° 198 et n° 199 du 20 mars 2018 ; Cour constitutionnelle, 14 décembre 2007, arrêt n° 41/07, Mémorial A, n° 1 du 11 janvier 2008.

[210] La peine doit être suffisamment déterminée, afin de permettre au justiciable de mesurer la nature et la portée des sanctions encourues lorsqu'il commet un fait pénalement répréhensible, y compris les aménagements de peine, v. Cour constitutionnelle, 27 mai 2016, arrêt n° 122/16, Mémorial A, n° 97 du 2 juin 2016 ; Cour constitutionnelle, 9 mars 2012, arrêt n° 71/12, Mémorial A, n° 54, p. 622 ; Cour constitutionnelle, 22 mars 2002, arrêt n° 12/02, Mémorial A n° 40 du 12 avril 2002, p. 672. La Cour constitutionnelle précise que « les sanctions doivent être raisonnablement évaluables quant à leur niveau de sévérité », Cour constitutionnelle, 12 décembre 2014, arrêt n° 115/14, Mémorial A, n° 236, p. 4500 (il s'agissait en l'occurrence d'une sanction disciplinaire).

[211] F. KIRMANN, « Le droit pénal et la Constitution », *Journal des tribunaux Luxembourg*, Larcier, 2022, p. 109. Plus spécialement, p. 113 : la jurisprudence de la Cour constitutionnelle « est révélatrice de ce phénomène de constitutionnalisation du droit pénal, les principes découlant ou étant les corollaires du principe de légalité s'analysant non seulement en des garanties pour le justiciable mais également en de véritables obligations s'imposant au législateur lorsque celui-ci intervient en matière pénale, limitant son action ».

[212] D. SPIELMANN, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1462. La Cour constitutionnelle ménage néanmoins une marge d'indétermination dans la formulation des comportements illicites, v. Cour constitutionnelle, 2 mars 2018, arrêts n° 134 et 135, Mémorial A, n° 198 et n° 199 du 20 mars 2018 ; Cour constitutionnelle, 14 décembre 2007, arrêt n° 41/07, Mémorial A, n° 1 du 11 janvier 2008.

avec des jeunes enfants, elle n'est pas répréhensible[213].

Nous ajoutons qu'il règne une grande confusion autour de la « mendicité organisée », interdite par le règlement communal. Ce comportement sanctionne selon nous la mendicité en réunion, à savoir les mendiants qui agissent ensemble, éventuellement envers les mêmes passants, en collaborant mutuellement, sinon en ayant, d'une manière quelconque, soutenu l'action de l'autre (cf. partie 2.1.1 *supra*). Cependant, l'expression « mendicité organisée » est fréquemment utilisée dans les délibérations du conseil communal pour parler de la traite des êtres humains. Il est ainsi difficile de comprendre ce qui est réellement sanctionné dans le règlement communal au titre de la mendicité organisée. Aucune jurisprudence ne vient d'ailleurs clarifier ce point.

Sur la sanction encourue

En second lieu, de sérieux doutes émergent quant à la sanction pénale encourue.

La sanction de la mendicité réprimée par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg est, au vœu de l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988, **une peine de police, à savoir une amende de 25 à 250 euros**. Cet article prévoit une exception en cas de loi spéciale, mais il s'avère qu'aucune loi spéciale n'est jamais intervenue en matière de mendicité aggravée[214].

Or, la mendicité aggravée est également punie **d'une peine délictuelle d'emprisonnement** en application des articles 382 et suivants du Code pénal.

Plus précisément :

- La mendicité organisée ou en bande est sanctionnée d'une amende de 25 à 250 euros par le règlement communal, alors que la mendicité en réunion est sanctionnée d'un emprisonnement de 8 jours à 1 mois selon l'article 342 du Code pénal ;
- La mendicité sous toutes ses formes, y compris donc en feignant des infirmités, travesti, en faisant usage de menaces ou en ayant recours à la violence, est punie, selon le règlement général de police de la Ville de Luxembourg, d'une amende de 25 à 250 euros alors que la loi pénale sanctionne ces exactes mêmes infractions d'une peine correctionnelle privative de liberté.

Notons également que l'article 61 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg[215] n'est pas strictement identique à l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988[216]. Cette différence crée un doute supplémentaire quant à la sanction qui devrait être applicable.

Par ailleurs, ces imprécisions entraînent des conséquences importantes au niveau procédural. Il en résulte une confusion quant à la juridiction qui serait compétente pour connaître de tels actes : le juge correctionnel serait compétent pour les poursuites du chef de mendicité aggravée telle que visée par le Code pénal, alors que le juge de police serait

[213] Il est vrai que l'on pourrait considérer que le règlement communal vient suppléer une situation qui n'est pas prévue par la loi pénale, mais il ressort des discussions relatives à l'adoption de cette interdiction par le conseil communal du 23 novembre 2015 qu'il n'a jamais été question de compléter la loi pénale. Au contraire, un conseiller communal a fait état, lors des discussions, des contradictions avec la loi pénale, sans que cela empêche l'adoption de ces dispositions. Concernant les infractions adoptées en 2023, on comprend une volonté d'incriminer les mêmes comportements que dans le Code pénal dans la mesure où, sur le site de la ville de Luxembourg, les dispositions du Code pénal relatives à la mendicité sont expressément reproduites.

[214] Sauf à considérer que par maladresse de rédaction, la loi communale renvoie en réalité à une incrimination spéciale de ce comportement dans le Code pénal.

[215] « Sans préjudice des peines plus fortes prévues par la loi, les infractions aux dispositions du présent règlement sont punies d'une peine de police » (alinéa 1er).

[216] « Les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales » (alinéa 3).

compétent pour connaître des poursuites du chef de mendicité aggravée telle que visée par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg. Par ailleurs, la constatation d'un délit entraîne la possibilité d'ouvrir une enquête de flagrance, cadre d'investigation marqué par de larges pouvoirs coercitifs des autorités policières, ce qui n'est pas le cas des contraventions.

De manière générale, les « doublons » d'incrimination dans différents textes sont néfastes en ce qu'ils nuisent à l'accessibilité de la loi pénale et sont susceptibles de générer des incohérences.

La doctrine française a d'ailleurs analysé ce problème de « doubles incriminations »[217] : les doublons d'incrimination, qu'ils soient volontaires ou non, nuisent à la clarté de la loi pénale et la « seule solution conforme aux principes de la matière pénale qui exige certitude et prévisibilité du droit est celle qui amène à mettre fin au doublon en supprimant l'un des deux textes en cause »[218].

Cette différence entre les sanctions encourues pour punir un même comportement pourrait également être considérée **comme une atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale**, protégé par l'article 15 de la Constitution.

Ce fut le constat du Conseil constitutionnel français, lorsque des faits, qualifiés de fraude aux prestations sociales par deux textes d'incrimination, faisaient encourir à leur auteur des peines différentes selon le texte d'incrimination qui était visé. Selon le Conseil constitutionnel, « cette différence de traitement n'est justifiée par aucune différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi ; qu'eu égard à sa nature et à son importance, la différence entre les peines encourues méconnaît le principe d'égalité devant la loi pénale »[219].

Ce cas de figure s'est déjà présenté devant le juge pénal luxembourgeois. Lorsqu'une même infraction, en l'occurrence en matière de chasse, était sanctionnée à la fois par la loi et par un règlement grand-ducal mais de peines différentes, la Cour d'appel a estimé qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de prononcer des sanctions[220]. Si la juridiction ne vise pas expressément le principe de légalité, toujours-est-il qu'elle n'a pu condamner la personne poursuivie.

Cette situation d'incertitude quant à la sanction encourue, soit une amende de 25 à 250 euros, soit une peine d'emprisonnement, pour un même comportement de mendicité aggravée nous apparait contraire au principe de légalité tel que consacré par la Constitution dans la mesure où les citoyens ne peuvent prévoir les exactes conséquences de leurs actes.

Ces difficultés viennent selon nous du fait que le pouvoir réglementaire ne devrait tout simplement pas intervenir pour interdire un comportement qui est déjà puni, dans les mêmes termes, par la loi pénale.

---

[217] V. MALABAT, « Le champ inutile du droit pénal : les doubles incriminations », *in Le champ pénal, Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof*, Dalloz, 2006, p. 155.

[218] *Ibid*., p. 161. Dans le même sens, sur la critique d'un doublon d'incrimination validé par le Conseil constitutionnel français, v. B. DE LAMY, « Le principe de la légalité criminelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 26, Dossier : La Constitution et le droit pénal, août 2009.

[219] Conseil constitutionnel, 28 juin 2013, décision n° 2013-328 QPC, *Association Emmaüs Forbach*.

[220] Cour d'appel, 17 décembre 2002, arrêt n° 368/02, *in* J.-L. PUTZ, *Recueil de jurisprudence pénale 2023 - Tome 1 - Droit pénal*, Larcier, 2023, p. 58 : la loi prévoyait une peine d'emprisonnement et/ou une peine d'amende, tandis que le règlement prévoyait une peine d'amende obligatoire, éventuellement assortie d'un emprisonnement.

5.3.3 La loi n'est pas suffisamment précise pour permettre au pouvoir communal d'incriminer la mendicité

a. L'intervention strictement encadrée du pouvoir réglementaire en matière pénale

Le principe de légalité pénale tel que consacré par la Constitution implique que seule la loi peut incriminer certains comportements et déterminer la sanction applicable.

Selon Marc Besch, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'article 19 de la Constitution s'oppose « à ce que le législateur habilite le pouvoir réglementaire à fixer les éléments constitutifs d'une infraction. Ainsi un règlement ne peut-il valablement ériger des faits ou des comportements à l'encontre de ses prescriptions en infraction que si la loi sur laquelle il se fonde **contient des ordres ou des interdictions suffisamment clairs pour ce faire** »[221].

Dans le même sens, selon le Conseil d'État, « en matière pénale, et au regard de la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle, le contrôle de l'existence d'une base légale suffisante des incriminations doit nécessairement être plus strict qu'en d'autres matières réservées »[222].

Ainsi, « un texte qui prévoit simplement que "les infractions aux dispositions de la présente loi" sont punies des peines qu'il fixe ne répond [toutefois] pas aux exigences de la prédite jurisprudence, à moins que tous les articles du dispositif ne contiennent des faits susceptibles d'être sanctionnés »[223].

Cette rigueur dans l'appréciation de la compétence d'incrimination du législateur est d'ailleurs renforcée par le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution sur l'exercice du pouvoir réglementaire des communes dans les matières réservées à la loi.

b. L'interdiction communale de la mendicité ne semble pas conforme au principe de légalité pénale

Les incriminations contenues dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg ne seront conformes au principe de légalité pénale que si les lois sur lesquelles elles se fondent contiennent des ordres ou interdictions suffisamment clairs pour incriminer ces comportements.

Il est d'ailleurs frappant de constater la précision avec laquelle les comportements susceptibles de sanction administrative sont prévus par la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales[224], dans le strict respect du principe de légalité consacré par l'article 19 de la Constitution.

---

[221] M. Besch, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 485 (nous soulignons). Aussi, D. Spielmann, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1458.

[222] *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'État, 2007, p. 77.

[223] M. Besch, *Traité de légistique formelle*, Publication du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg, 2005, p. 69. Par exemple, le principe de légalité « ne fait pas obstacle à ce qu'en matière disciplinaire les infractions soient définies par référence aux obligations légales et règlements auxquelles est soumise une personne en raison des fonctions qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève » Cour constitutionnelle, 14 décembre 2007, arrêt n° 41/07, Mémorial A, n° 1 du 11 janvier 2008. Aussi, Cour constitutionnelle, 3 décembre 2004, arrêts n° 23/04 et n° 24/04, Mémorial A, n° 201 du 23 décembre 2004, pp. 2960 et s.

[224] Loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux, *Mémorial A*, n° 400 du 28 juillet 2022, plus précisément article 3.

Les lois qui fondent la compétence d'incrimination des communes sont la loi communale du 13 décembre 1988 (qui prévoit précisément une sanction en son article 29), mais aussi les décrets du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

Or, ces dispositions « ancestrales » ne semblent pas présenter la précision exigée pour permettre aux communes d'incriminer le comportement de mendicité en tant que tel.

Au vu de la jurisprudence exigeante de la Cour constitutionnelle au regard du principe de légalité pénale[225], **ces dispositions ne semblent pas suffisamment précises** pour que le pouvoir communal puisse interdire le comportement de mendicité, **que ce soit avant ou après la révision de la Constitution**.

Cette question n'a cependant jamais été tranchée par la jurisprudence.

Pour conclure, l'interdiction de la mendicité au niveau communal nous semble **contraire au principe de légalité pénale, consacré aux articles 17 et 19 de la Constitution.**

Ce principe exige que toute incrimination soit prévue dans la loi, mais aussi que la loi pénale soit claire, précise, accessible et prévisible, pour prévenir tout arbitraire des juridictions et de l'administration dans l'exercice du droit de punir.

La double incrimination de la mendicité aggravée, à la fois dans le règlement communal et dans le Code pénal, en l'assortissant de sanctions différentes, nuit à la clarté de la loi pénale et empêche les individus de connaître les conséquences exactes de leurs actes.

Cette différence de sanction pour un même comportement infractionnel pourrait également être appréciée comme une atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale.

Enfin, les lois sur le fondement desquelles les incriminations de mendicité ont été édictées au niveau communal, à savoir la loi communale du 13 décembre 1988 (qui prévoit précisément une sanction en son article 29), mais aussi les décrets du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, ne semblent pas contenir des ordres ou interdictions suffisamment clairs pour permettre au pouvoir communal d'incriminer la mendicité en tant que telle.

[225] Nous noterons néanmoins que la Cour de cassation semble moins exigeante dans l'appréciation du principe de légalité pénale, Cour de cassation, 10 mars 2016, arrêt n° 12/2016 pénal.

6 EN CONCLUSION

L'analyse de la répression de la mendicité au Luxembourg met en lumière de nombreuses difficultés, que ce soit dans la compréhension et la délimitation précise des comportements sanctionnés pénalement, l'articulation des interdictions communales avec les infractions pénales applicables sur tout le territoire luxembourgeois et les conséquences de la réforme de la Constitution entrée en vigueur le 1er juillet 2023.

En guise de conclusion, la Cellule scientifique invite à mener des réflexions substantielles en vue d'intervenir sur les deux sujets principaux de cette analyse : la mendicité simple et les compétences des communes en matière de police administrative générale.

Au regard de la mendicité simple, **une modification claire dans le Code pénal permettrait de confirmer la position de la jurisprudence dans l'interprétation de la loi du 29 août 2008, à savoir que l'infraction de mendicité simple a été abrogée par ladite loi.** La voie de l'abrogation, si elle était choisie de manière claire, laisserait aux communes le soin d'interdire les comportements qui porteraient atteinte à l'ordre public au niveau communal, à la condition que cette interdiction soit nécessaire au maintien de l'ordre public mais aussi que cette restriction dans l'exercice des libertés publiques soit proportionnée à ce but légitime. **De telles discussions pourraient également s'étendre aux comportements de mendicité aggravée,** qui ont été supprimés du Code pénal en Allemagne, en Belgique et en France depuis des dizaines d'années, notamment en raison du fait que les poursuites et condamnations étaient devenues rares[226]. La France n'a conservé que la remise forcée de fonds pour atteindre la mendicité dite agressive dans le Code pénal.

Cependant, **le maintien de la compétence des communes dans l'interdiction de comportements troublant l'ordre public nécessite désormais l'intervention du législateur**. Le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution, entré en vigueur le 1er juillet 2023, pose en effet des exigences strictes au législateur pour qu'il puisse permettre aux communes de limiter les libertés publiques. Ces exigences ne semblent pas réunies en matière de police administrative générale. Au-delà de la question de la constitutionnalité des dispositions relatives à la mendicité dans le règlement communal, cette situation paralyse toute action future des communes, comme la doctrine l'a exprimé : « en l'absence de modification de ces lois, les règlements existants se retrouveront comme pétrifiés et risquent de devenir, au fur et à mesure des années qui passeront, de moins en moins adaptés à l'évolution de la société. Peut-être deviendront-ils même de ce fait illégaux »[227].

[226] C. LACROIX, « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019, pt 17.

[227] P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 81.

7 BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE CONSULTÉE

BESCH M., *Traité de légistique formelle*, Publication du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg, 2005.

BESCH M., *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019.

CHAPUS R., *Droit administratif général, Tome 1*, 14ème éd., Montchrétien, 2000.

COMMERE M. et al., « La règlementation de la mendicité sous l'angle des droits humaines. Etude de la règlementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, 2023/2, p. 15.

DE LAMY B., « Le principe de la légalité criminelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 26, Dossier : La Constitution et le droit pénal, août 2009.

DEBOVE F., FALLETTI F., DUPIC E., *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, 6ème éd., PUF, 2016.

DECHENAUD D., « Interprétation téléologique ou interprétation par analogie ? », in STASIAK F. (dir.), *Histoire et méthodes d'interprétation en droit criminel*, Dalloz, 2015, p. 137.

DELAPORTE F., « La liberté sous le prisme triangulaire sécurité-sûreté-police : glissements étymologiques mis en exergue par la jurisprudence de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg », *in* BOTTINI F., *La police de la liberté*, Legitech, 2021, p. 374.

DESCHAMPS E., « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », Revue de droit sanitaire et social, Dalloz, 2000, p. 495.

ERGEC R., mise à jour **F. DELAPORTE**, *Bulletin de jurisprudence administrative*, Pasicrisie 2023.

FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., Dalloz, 2016.

FAVOREU L., DUFFY-MEUNIER A. et als., *Droit des libertés fondamentales*, 8ème éd., Dalloz, 2021.

FLAMME M.- A., *Droit administratif, Tome premier* et *Tome Deuxième*, Bruylant, 1989.

FRANZ N., « Arme ohne Sozialstaat : Ländliche Massenarmut in Luxemburg im 19. Jahrhundert », in *Armes Luxemburg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 154.

GARÇON E., *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952.

GARRAUD R., *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924.

GIUDICELLI A., « Le principe de la légalité en droit pénal français. Aspects légistiques et jurisprudentiels », *Revue de sciences criminelles*, Dalloz, 2007, p. 509.

GOFFAUX P., *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruylant, 2006.

HENNETTE VAUCHEZ S. et ROMAN D., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 4ème éd., Dalloz, 2020.

KINSCH P., « Les usages des travaux préparatoires des lois au Luxembourg (le bon, le mauvais et l'indicible) », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 39, 2020, p. 763.

KINSCH P., « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 77.

KIRMANN F., « Le droit pénal et la Constitution », *Journal des tribunaux Luxembourg*, Larcier, 2022, p. 109.

KITTS A., « Mendicité, vagabondage et contrôle social du moyen âge au XIXe siècle : état des recherches », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2008, N° 1, pp. 37-56.

KLETHI A., « Le principe de proportionnalité à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnel et des juridictions administratives luxembourgeoises », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n°15, 2023, p. 145.

KUTY F., *Principes généraux du droit pénal belge -Tome I - La loi pénale*, Larcier, 2018.

LACROIX C., « Lois et règlements », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale,* Dalloz, 2018.

LACROIX C., « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019.

LETTERON R., *Libertés publiques*, 9ème éd. Dalloz, 2012.

LOESCH A., « Le Pouvoir réglementaire du Grand-Duc, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 41.

MADEC J.-Y., « L'illégalité d'une interdiction de la mendicité, *Revue française de droit administratif*, 1996, p. 373.

MALABAT V., « Le champ inutile du droit pénal : les doubles incriminations », in *Le champ pénal, Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof*, Dalloz, 2006, p. 155.

MALABAT V., *Droit pénal spécial*, 7ème éd. Dalloz, 2015.

MAYAUD Y., *Droit pénal général*, 7ème éd. PUF, 2021.

MERLE R. et VITU A., *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982.

MERLE R. et VITU A., *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7ème éd., Editions Cujas, 1997.

MEYERS P.-H., « L'évolution de la législation de lutte contre la pauvreté au Grand-Duché de Luxembourg au 19e siècle », *in Armes Luxemburg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 258.

OLIVE A., « Le droit de mendier », *Revue de sciences criminelles*, Dalloz, 1998, p. 69.

PENY C., « Les dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et les débuts de l'assistance publique aux malades mentaux (1764-1790) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2011/1, N°4, p. 9.

PLESSIX B., *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022.

PRADEL J., *Droit pénal général*, 21ème éd., Editions Cujas, 2016.

PUTZ J-L., « Interprétation du droit pénal luxembourgeois. Concepts, intérêts et valeurs dans l'interprétation du droit positif », *Annales du droit luxembourgeois*, 2018, p. 143.

RASSAT M.-L., *Droit pénal général*, Ellipses, 2004.

RENAUT M.-H., « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », Revue Historique, 1998, n° 2, p. 287.

RIGAUX M. et TROUSSE P.-E., *Les crimes et les délits du Code pénal, Tome 5ème, Les crimes et les délits contre la sécurité publique, l'ordre des familles et la moralité publique*, Etablissements Emile Bruylant, 1968.

RISTORI C., « Objectif de sauvegarde de l'ordre public, détournement et disproportionnalité : annulation d'un arrêté anti-mendicité », *AJ Collectivités Territoriales*, Dalloz, 2022, p. 50.

SCREVENS R., *Les novelles, Droit pénal, Tome III, Les infractions*, Maison Ferdinand Larcier, 1972.

STEICHEN A., « Le domaine de la loi et du règlement », *in La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg,* 1997-2009, Pasicrisie luxembourgeoise, 2008, p. 39.

STEICHEN A., *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024.

SPIELMANN D., THEWES M. et REDING L., *Recueil de la jurisprudence administrative du Conseil d'État luxembourgeois (1985-1995)*, Bruylant, 1996.

SPIELMANN D., « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », *in En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1453.

SPIELMANN D. et SPIELMANN A., *Droit pénal général luxembourgeois*, 2ème éd., Bruylant, 2004.

THEWES M. « Le pouvoir réglementaire démembré », *Annales du droit luxembourgeois*, 2004, p. 91.

THEWES M., « Le Conseil d'État luxembourgeois et le principe de proportionnalité », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 15, 2023, p. 138.

THIELTGEN N. et BENA M., « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois », *Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 203.

TROUSSE P. -E., Les Novelles, Droit pénal, Tome I, Volume I, Maison Ferdinand Larcier, 1956.

VAN LANG A., GONDOUIN G., INSERGUET-BRISSET V., *Dictionnaire de droit administratif*, 8ème éd., Sirey, 2021.

VASSART A., *Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application*, 1ère éd. Larcier, 2021.

VITU A., « Le principe de la légalité criminelle et la nécessité de textes clairs et précis », Revue de science criminelle, Dalloz, 1991, p. 555.

CONSEIL D'ÉTAT, *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, 2007.

Annexe 2

THEWES & REUTER

Tribunal administratif
Notre référence : 2023/233
Notification : 14/08/2023

RECOURS EN ANNULATION

A l'honneur de vous exposer très respectueusement par l'organe de Maître Marc THEWES, Avocat à la Cour, demeurant à L-1917 Luxembourg, 13, rue Large, qui pour autant que de besoin se constitue avocat à la Cour et en l'étude duquel domicile est élu

> la **Ville de Luxembourg**, établie à l'Hôtel de Ville à L-2090 Luxembourg, 42, place Guillaume II, représentée en justice par le collège des Bourgmestre et Échevins, les significations et notifications étant faites entre les mains du Bourgmestre, à la maison communale

que par les présentes la Ville de Luxembourg entend exercer un recours en annulation contre une décision administrative prise par

> Madame la **ministre de l'Intérieur**, établie à L-1219 Luxembourg, 19, rue Beaumont

IDENTIFICATION DE L'ACTE ADMINISTRATIF VISÉ PAR LE RECOURS

Le présent recours est dirigé contre

> la **décision d'approbation partielle** de la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023, adoptée par madame la ministre de l'Intérieur le 15 mai 2023, en ce qu'elle refuse l'approbation des articles 22, paragraphe 1er, et 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg, tel que modifié par la délibération du 27 mars 2023 (Pièce n° [1]).

THEWES & REUTER, AVOCATS À LA COUR

13, BREEDEWEE (RUE LARGE)
B.P. 55
L-2010 LUXEMBOURG

TEL. +352 226622-1
FAX +352 225566
WWW.THEWES-REUTER.LU

TABLE DES MATIÈRES

I. RECEVABILITÉ 5

II. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES 5

A. CONCERNANT L'OBLIGATION POUR LA VILLE DE LUXEMBOURG D'ASSURER SES MISSIONS DE POLICE ADMINISTRATIVE 5

B. UTILISATION DES POUVOIRS DE POLICE COMMUNALE POUR LIMITER LA MENDICITÉ AU LUXEMBOURG 9

C. CONCERNANT LA RÉALITÉ DES PROBLÈMES RENCONTRÉS 11

1. Exemples de plaintes concernant des atteintes à la tranquillité publique et à la pudeur 11

2. Exemples de plaintes concernant des atteintes à la sécurité publique et créant un sentiment de peur et d'insécurité 12

3. Exemples de plaintes concernant des atteintes à l'hygiène publique 15

D. CONCERNANT L'ENGAGEMENT DE LA VILLE POUR ACCOMPAGNER LES PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ 17

E. L'ÉTAT A PARFAITEMENT CONNAISSANCE DES PROBLÉMATIQUES LIÉES À LA MENDICITÉ SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE LUXEMBOURG 20

1. Demande de l'État à la Ville 20

2. Participation de l'État à plusieurs réunions avec la Ville sur la problématique de la mendicité 20

III. LE DÉFAUT ALLÉGUÉ DE MOTIFS 21

IV. L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU CODE PÉNAL 23

A. À TITRE PRINCIPAL – LE LÉGISLATEUR N'A PAS ABROGÉ LE DÉLIT DE MENDICITÉ SIMPLE 23

1. Exposé du problème 23

2. Différentes approches possibles de la définition de l'alinéa en légistique 24

3. Conclusion intermédiaire et rejet de la thèse de la ministre de l'Intérieur 27

4. Recherche de l'effet utile de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 28

5. Conclusion 29

B. À TITRE SUBSIDIAIRE – UN RÈGLEMENT DE POLICE PEUT CRÉER UNE INFRACTION NON PRÉVUE PAR LE CODE PÉNAL 30

V. SUR L'ABSENCE DE VIOLATION DE LA LOI DU 10 AOÛT 1992 RELATIVE À LA PROTECTION DE LA JEUNESSE 31

VI. SUR LA PROPORTIONNALITÉ 31

A. QUANT À LA LIMITATION TEMPORELLE 32

B. QUANT À LA LIMITATION GÉOGRAPHIQUE 32

VII. SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ À LA CEDH 35

A. EXPOSÉ DU MOTIF DE LA DÉCISION CONTESTÉE 35

B. UN ARRÊT EXCLUSIVEMENT FONDÉ SUR UNE ANALYSE *IN CONCRETO* 37
1. Un constat préliminaire : l'absence de consensus au sein des États parties 37
2. Les faits de l'espèce conditionnent l'applicabilité de l'article 8 CEDH 37
3. Les faits de l'espèce conditionnent le constat de la violation de l'article 8 CEDH 40
4. Conclusion intermédiaire 41
C. LE RAISONNEMENT ET LA SOLUTION DE L'ARRÊT *LACATUS C. SUISSE* NE SONT PAS TRANSPOSABLES À LA PRÉSENTE INSTANCE 41
VIII. **SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU PRINCIPE DE LÉGALITÉ DES DÉLITS ET DES PEINES** 42
IX. **CONCERNANT L'ILLÉGALITÉ DU REFUS D'APPROUVER L'ARTICLE 22, PARAGRAPHE 1ER, DU RÈGLEMENT DE POLICE** 44
X. **INDEMNITÉ DE PROCÉDURE** 47

EN FAIT

L'administration communale de la Ville de Luxembourg met en œuvre, depuis de très nombreuses années, une action d'envergure en vue d'éviter que des personnes aient à pratiquer la mendicité sur le territoire communal (voir par ex. Pièce n° [2]).

Malgré toutes les actions mises en œuvre, le phénomène de mendicité demeure toutefois important sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

L'administration communale reçoit, depuis de nombreuses années également, un grand nombre de plaintes de résidents, d'institutions publiques, de commerces et de visiteurs concernant les atteintes récurrentes à la sécurité, à l'hygiène et à la tranquillité publiques qui constituent des conséquences de la pratique de la mendicité (Pièce n° [3]).

Par délibération du 27 mars 2023, le Conseil communal de la Ville de Luxembourg a décidé de modifier la teneur de l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police communal dans le sens suivant :

> *Sans préjudice des dispositions qui précèdent, il est interdit de troubler le repos nocturne de quelque manière que ce soit*

En outre, le Conseil communal de la Ville de Luxembourg a décidé de modifier l'article 42 du règlement de police communal dans le sens suivant :

> *Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite du lundi au dimanche inclus, de 7.00 heures à 22.00 heures ceci sur toutes les aires de jeux et dans les parkings publics, ainsi que dans les rues places et parcs publics suivants de la Ville de Luxembourg :*
>
> *Quartier Ville Haute:*
>
> *L'intégralité de la zone se trouvant à l'intérieur du périmètre délimité par les rues suivantes:*
>
> *Boulevard Roval - Côte d'Eich - rue du Palais de Justice - rue Wiltheim - rue Large - rue du Saint Esprit Plateau du Saint Esprit - boulevard F.D. Roosevelt - Boulevard Royal.*
>
> *Quartier Gare:*
> *Avenue de la Liberté*
> *Avenue de la Gare*
> *Boulevard de la Pétrusse*
> *Pont Adolphe*
> *Rue de Strasbourg*
>
> *Places publiques:*
> *Champ du Glacis*
> *Place de la Constitution*
> *Place de l'Europe*
> *Place de la Gare*

Place Léon XIII
Place de Paris
Place du Parc
Place de Strasbourg
Place Wallis

Parcs publics:
Parc de Cessange
Parc Edith Klein
Parc municipal d'Edouard André
Parc de Gasperich
Parc Kaltreis
Parc Laval
Parc Mansfeld
Parc de Merl
Parc Central
Parc Tony Neuman
Skatepark Dommeldange
Skatepark Gasperich
Skatepark Péitruss

Par la décision attaquée du 15 mai 2023, la ministre de l'Intérieur a refusé d'approuver les modifications ci-dessus exposée (Pièce n° [1]).

Le dispositif de la décision contestée est le suivant :

> *Le règlement de police générale sous examen est approuvé sauf en ce qui concerne l'article 22, paragraphe 1er et l'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg.*

Le présent recours est formé contre le dispositif précité de la décision contestée (Pièce n° [1]).

EN DROIT

I. RECEVABILITÉ

Le présent recours est introduit dans les formes et conditions prévues par la loi.

Il est partant recevable.

II. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

A. Concernant l'obligation pour la Ville de Luxembourg d'assurer ses missions de police administrative

La police administrative est une activité qui a pour finalité la protection de l'ordre public.

Le *Vocabulaire juridique*[1] définit la police administrative comme :

> *Ensemble des moyens juridiques et matériels – réglementations, autorisations, défenses, injonctions, coercitions mis en œuvre par les autorités administratives compétentes en vue d'assurer, de maintenir ou de rétablir l'ordre public (...)*

Plus généralement, le Pr GOFFAUX définit le terme comme[2] :

> *Ensemble de pouvoirs attribués par ou en vertu d'un texte législatif (...) aux autorités administratives leur permettant d'apporter des limitations aux droits et libertés des citoyens afin de leur imposer la discipline que requiert la vie en société.*

La police administrative présente ceci de particulier qu'elle intervient *a priori*, afin de protéger préventivement l'ordre public (tranquillité, sécurité et hygiène publiques). Autrement dit, il n'est pas utile ni nécessaire que l'ordre public soit effectivement déjà atteint pour qu'une mesure de police administrative soit valablement adoptée.

Les communes sont investies du pouvoir de police administrative communale, aux termes de l'article « L » du décret du 14 décembre 1789 qui dispose :

> *Les fonctions propres au Pouvoir Municipal, sous la surveillance & l'inspection des Assemblées administratives, sont : (...)*
>
> *De faire jouir les Habitan[t]s des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, & de la tranquillité dans les rues, Lieux & Édifices publics (...)*

En outre, l'article III du Titre XI du décret des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire dispose :

> *LES objets de police confiés à la vigilance & à l'autorité des corps municipaux sont: 1°. Tout ce qui intéresse la sûreté & la commodité du passage dans les rues, quais, places & voies publiques; ce qui comprend le nétoyement, l'illumination, l'enlèvement des encombremens, la démolition ou la réparation des bâtimens menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtimens qui puisse nuire par sa chute, & celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passans, ou causer des exhalaisons nuisibles; 2°. Le soin de réprimer & punir les délits contre la tranquillité publique, telles que les rixes & disputes accompagnées d'ameutemens dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits & attroupemens nocturnes qui troublent le repos des citoyens; 3°. Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblemens d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances & cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises & autres lieux publics; 4°. L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à*

[1] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2014, 10e éd., mis à jour par l'Association Henri Capitant, entrée « Police administrative ».
[2] P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. de la Faculté de droit – Université libre de Bruxelles, 2022, 3e éd., entrée « Police administrative ».

> *l'aune ou à la mesure, & sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique; 5°. Le soin de prévenir par les précautions convenables, & celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidens & fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département & de district; 6°. Le soin d'obvier ou de remédier aux évènemens fâcheux qui pourroient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, & par la divagation des animaux malfaisans ou féroces.*

Sur le fondement des dispositions qui précèdent, le Comité du contentieux du Conseil d'État a jugé[3] :

> *D'après l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, il incombe au pouvoir communal de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ainsi que de la commodité du passage dans les rues, quais places et voies publiques.*

Il a également jugé[4] :

> *Le maintien de l'ordre en général et de la tranquillité sur les voies et places publiques incombent à l'autorité communale, obligée de garantir l'observation des lois et règlements en matière de circulation, de stationnement irrégulier et de tapage nocturne.*
>
> *En ce qui concerne la sécurité publique, celle-ci doit être assurée tant par l'autorité communale que par l'État.*

Il résulte de ce qui précède que la compétence de police administrative constitue, dans le chef des communes, une obligation : les communes – dont la Ville de Luxembourg – n'ont pas simplement l'opportunité de faire bénéficier les citoyens de la propreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques, elles ont l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre ces résultats.

Dans cette lignée, les juridictions administratives ont, plus récemment jugé[5] :

> *Il incombe au pouvoir communal de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sureté et de la tranquillité dans les rues, lieux et voies publiques, ainsi que de la*

[3] CE, Comité du contentieux, 18 novembre 1993, *Ferreira Antunes – Barros Antunes*, n° 8657 du rôle, cit. in L. REDING, D. SPIELMANN et M. THEWES, *Recueil de la jurisprudence administrative du Conseil d'État luxembourgeois*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

[4] CE, Comité du contentieux, 7 juillet 1994, n° 8991 du rôle, cit. in L. REDING, D. SPIELMANN et M. THEWES, préc.

[5] Trib. adm., 15 avril 1997, n° 9510 du rôle ; Trib. adm., 15 juillet 1997, n° 9842 du rôle ; Trib. adm., 26 janvier 1998, n° 10351 du rôle ; Trib. adm., 26 janvier 1998, n° 10210 du rôle ; Trib. adm., 15 mars 1999, n° 10748 du rôle ; Trib. adm., 11 octobre 2001, n° 12729) du rôle ; Trib. adm., 18 juin 2003, n° 15787 du rôle ; Trib. adm., 17 novembre 2003, n° 16219 du rôle ; Trib. adm., 25 octobre 2004, n° 14853 du rôle ; Trib. adm., 5 mai 2021, n° 43774 du rôle.

> *commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques. Le bourgmestre est charge de l'exécution des lois et règlements de police.*

La Cour administrative a synthétisé[6] :

> *L'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 aout 1790 sur l'organisation judiciaire énoncent des obligations contraignantes pour les autorités municipales (...)*

Cette obligation s'applique, du reste, à toute autorité de police administrative, qu'elle soit locale ou nationale[7] :

> *Le Gouvernement a le droit et le devoir de prendre toutes mesures pour sauvegarder l'intérêt général et la sécurité publique.*

L'idée selon laquelle l'exercice du pouvoir de police administrative constitue une obligation pour son titulaire est également présente en Belgique[8] :

> *D'une part, en effet, lorsqu'elle est investie d'une mission de police, l'autorité administrative est tenue, à peine d'engager sa responsabilité civile, de l'exercer et de faire preuve de toute diligence raisonnable afin de rencontrer l'objectif fixé à cette police administrative.*

La solution qui précède est identique en droit français[9].

Cette obligation d'action trouve d'ailleurs une expression particulière à l'article 110 de la loi communale du 13 décembre 1988 (ci-après « loi communale »), qui prévoit un mécanisme de substitution par le ministre de l'Intérieur en cas de carence de l'autorité communale dans l'exercice de ses missions de police :

> *Le ministre de l'Intérieur veille à ce que les autorités communales assument dans le cadre de leurs compétences légales le maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques.*
>
> *Lorsqu'il estime qu'il y a carence des autorités communales ou qu'il y a péril en la demeure dans les cas prévus à l'alinéa 1er de l'article 58, il désigne un fonctionnaire chargé de prendre immédiatement les mesures de police nécessaires et de requérir, en cas de besoin, l'intervention de la force publique. La réquisition doit être faite par écrit. Les commandants sont tenus d'y obtempérer.*

Il résulte de ce qui précède qu'en matière de protection de l'ordre public, dont les composantes sont, notamment, la sécurité, la tranquillité, la salubrité et la propreté publiques, la Ville de Luxembourg est placée dans une situation de compétence liée : elle ne peut pas ne pas agir.

6 Cour adm., 23 avril 2013, n° 31836C du rôle.
7 CE, Comité du contentieux, 12 février 1930, *Cegedel*, Pas. 12, 68.
8 P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. de la faculté de droit, ULB, 2022, 3e éd, entrée « Police administrative », p. 592.
9 CE (F.), 23 octobre 1959, *Doublet*, req. n° 40922.

Ce point de droit est fondamental pour apprécier l'illégalité de la décision contestée.

> *Lorsqu'une disposition légale ou règlementaire comporte des conditions objectives ne laissant aucune marge d'appréciation à l'administration quant à la décision à prendre, cette dernière agit dans le cadre d'une compétence liée. Dans pareil cas de figure, l'intervention de l'administration s'opère de manière mécanique voire automatique en ce qu'elle se limite à entériner une situation de fait ou de droit objective*

En l'espèce, en matière de police administrative, la Ville de Luxembourg n'a pas le choix d'exercer ou de ne pas exercer sa compétence : elle y est en tout état de cause tenue et, en tout état de cause, elle est tenue d'assurer la préservation de l'ordre public.

En conséquence, la Ville de Luxembourg a l'obligation impérative d'atteindre les objectifs qui constituent les composantes de l'ordre public, à savoir, notamment, la sécurité, la propreté, la salubrité et la tranquillité publiques.

La conclusion est essentielle et doit constituer le point de départ de l'analyse de la légalité de la délibération du 27 mars 2023 du conseil communal et, corrélativement, de l'illégalité de la décision contestée.

B. Utilisation des pouvoirs de police communale pour limiter la mendicité au Luxembourg

Sur la base des dispositions et normes ci-dessus exposées, plusieurs communes ont adopté des limitations de la mendicité.

Ainsi, le règlement de police de la Ville de Diekirch interdit-il la mendicité dans certains lieux qui accueillent un trafic piéton important (Pièce n° [4]) :

> **Article 54bis.** Pour des raisons de sécurité et de salubrité la mendicité est interdite pendant la période estivale (1er mai au 31 octobre) aux rues et places publiques suivantes de la Ville de Diekirch du lundi au dimanche de 9 heures à 20 heures :
>
> - au Quartier "Vieille Ville" de Diekirch :
>
> Rue St Antoine
> Rue de Brabant
> Rue du Curé
> Grand-Rue
> Rue am Dechensgaard
> Place Joseph Bech
> Rue du Marché
>
> - au Quartier "église décanale" de Diekirch :
> Place Guillaume
>
> - au Quartier "Gare" de Diekirch:
> avenue de la Gare

La Ville d'Ettelbrück a également interdit la mendicité, aux lieux et périodes qui connaissent un trafic piéton important (Pièce n° [5]) :

Article 45.1

Pour des raisons de sécurité et de salubrité la mendicité est interdite pendant la période estivale (1er mai au 31 octobre) aux rues, places et parkings suivants de la Ville d'Ettelbruck du lundi au dimanche de 9 heures à 20 heures :

- **au quartier « zone piétonne/centre » :**
  - Rue de Bastogne
  - Grand-rue
  - Rue Tschiderer
  - Rue Guillaume
  - Rue Abbé Henri Muller
  - Rue Dicks
  - Rue Dr Herr
- **au quartier « Gare » :**
  - Rue Prince Henri
  - Rue de la Gare
- **aux places publiques :**
  - Place Marie-Thérèse
  - Place-Marie-Adélaïde
  - Place de la Résistance
  - Place de la Libération
  - Place de l'Hôtel de Ville
  - Place de la Gare
- **aux parkings publics :**
  - Parking « Wark 1 »
  - Parking « Wark 2 »
  - Parking « Um Canal »
  - Parking « Deich »

Il convient de noter que le règlement de police de la Ville d'Ettelbrück interdit également de façon générale toute une série de comportements qui constituent des manifestations de la mendicité (Pièce n° [5]) :

Article 45.2

Il est interdit d'importuner ou de harceler les passants, automobilistes ou autres conducteurs, de sonner aux portes pour importuner les habitants et d'entraver les entrées d'immeubles et d'édifices publics ou privés, les entrées de commerces et les passages.

Quant au règlement de police de la Ville de Dudelange, il réserve la possibilité au Bourgmestre de limiter la mendicité (Pièce n° [6]) :

Article 29
La mendicité peut être limitée par le bourgmestre à certains endroits du territoire de la Ville de Dudelange et à certaines époques afin de garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Les conditions et les modalités en sont fixées par le bourgmestre.

Tous les extraits des différents règlements de police communale précités sont des extraits des règlements de police en vigueur.

Cette circonstance implique que le ministre de l'Intérieur a dû approuver l'ensemble des règlements précités, ne serait-ce qu'implicitement, en s'abstenant d'en prononcer la suspension sur le fondement de l'article 104 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, dans sa version avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 janvier 2023 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et en tout état de cause à une date antérieure à la décision visée par le présent recours.

Il résulte de tout ce qui précède que la pratique antérieure du ministère de l'Intérieur n'a jamais été d'interdire les dispositions des règlements de police limitant la mendicité. Au contraire, la pratique de la limitation de la mendicité est parfaitement admise en droit luxembourgeois.

C. Concernant la réalité des problèmes rencontrés

La mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg est la source de très nombreux problèmes qui portent atteinte à l'ordre public.

La recension partielle des plaintes reçues par la Ville et versées dans la présente procédure par le soussigné (Pièce n° [3]) est éclairante sur la réalité que vivent les riverains des voies, places et lieux où se pratique la mendicité. Il convient de préciser que ne sont pas comprises dans les pièces versées par le soussigné les plaintes téléphoniques ou formulées oralement aux élus et agents de la Ville de Luxembourg

Suivent, dans la présente section, quelques extraits issues de la Pièce n° [3] qui démontrent les cas d'atteinte à la tranquillité et à la pudeur (1.), à la sécurité (2.) et à l'hygiène publiques (3.).

1. *Exemples de plaintes concernant des atteintes à la tranquillité publique et à la pudeur*

Le lundi 16 novembre 2015, la situation a une fois de plus dégénéré dans l'avenue de la Porte-Neuve.

A partir de midi, les bruits et les cris des SDF étaient d'une particulière intensité. Ils buvaient de l'alcool et insultaient les passants.

A titre d'exemple, un SDF a crié après une cliente de la boutique de lingerie, voisine du magasin de mes mandants « *Oh la salope elle est venue s'acheter des petites culotes* ».

Un camion était stationné devant l'entrée de l'avenue afin de fixer des décorations de Noël et une barrière avait été installée, restreignant, de fait, le passage pour accéder aux commerces.

Des SDF quant à eux, bloquaient littéralement l'accès restreint aux commerces, empêchant donc les clients d'entrer et de sortir du passage de la Porte-Neuve.

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

Bonjour,
Je souhaiterais vous informer que des personnes campent la nuit sur la place du Théâtre (voir photo).
Je suppose qu'un tel campement n'est pas toléré. Merci d'informer les services compétents.
Bien cordialement

PS. le matin des sachets sont cachés dans les espaces verts alentours.

Plainte du 5 avril 2017 – Pièce n° [3]

Message: :
Dear Staff, I would like to notify you and the public security services of repeated and quite common lewd acts in the city centre of Ville-Haute, right in the most central and busy area (Rue Louvigny - Rue Aldringen). It happened several times in the past weeks (and months) that adult man, most likely homeless, remove their pants and sip and do their physiological needs (urinate) just in a corner or in front of a wall, in the middle of the street. Last time is happened Saturday, 6 May 2023, in the morning, when my wife had to cover the eyes of our two daughters (4 and 2 years old!) in order to not show them what was happening. In addition, when she said something to the man he responded aggressively and his dog (big size and without muzzle) started barking to them and scared my daughters. Other times is happened exactly the same and ALWAYS in this area, which is just in the city centre, trafficked by many parents with children. I think that this is an unbearable and incredible situation for the city centre of Luxembourg. I was impressed by the organisation and good public services of this country from the first day I arrived here but it is a shame that are happening such things in the city centre without ANY control of the law enforcement or other public authority all the times my wife looked for someone to complaint about ti and no-one was ever around that area, despite being obviously the preferred sitting area for groups of homeless. Furthermore, it seems that the recent law about the forbidden begging in public places has not been enforced at all in Ville-Haute. I kindly ask you to raise your attention about this problem and increase the checks on this area. Thanks.

Plainte du 10 mai 2023 – Pièce n° [3]

2. *Exemples de plaintes concernant des atteintes à la sécurité publique et créant un sentiment de peur et d'insécurité*

En effet, des personnes se réunissent quotidiennement et mendient dans l'avenue, boivent de l'alcool jusqu'à être ivres, fument de la drogue, dorment, laissent des détritus et outragent les passants, clients et commerçants.

Certains sont également accompagnés de chiens dangereux, sans harnais, ni muselière, ni laisse.

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

Nous vous contactons pour partager avec vous notre sentiment d'insécurité ainsi que notre inquiétude pour l'avenir dans notre ville.

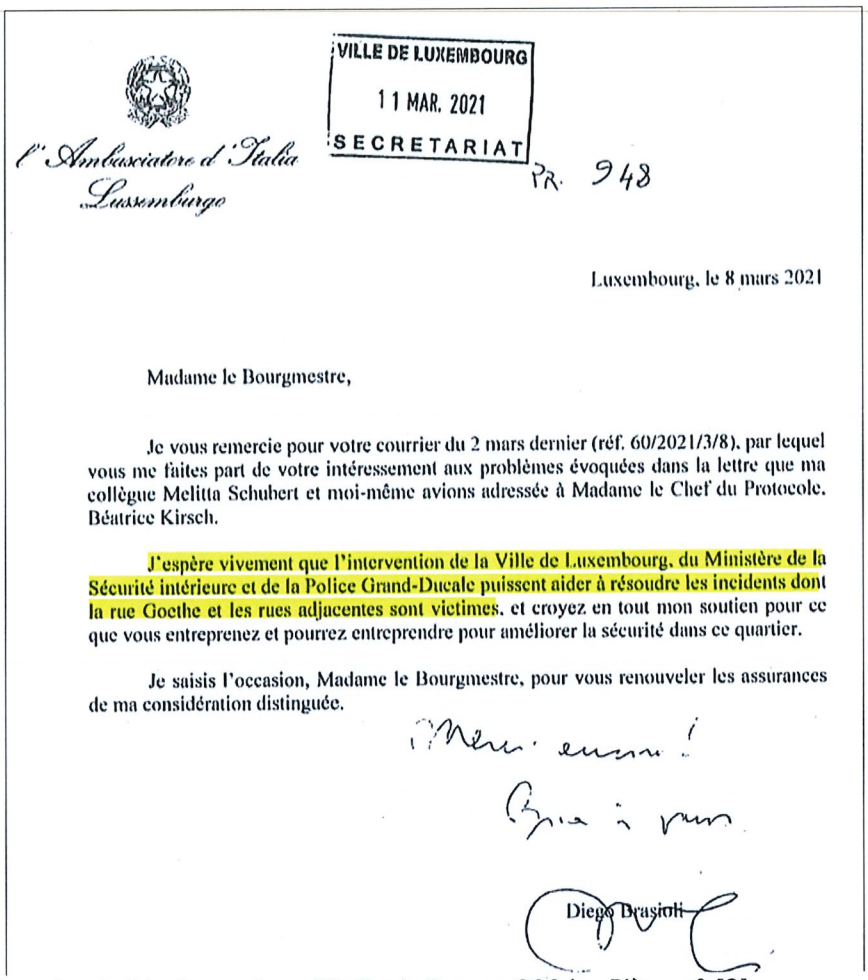
En effet, depuis quelques mois maintenant, nous voyons les agressions sur personnes augmenter dans le centre-ville, notamment les soirs et les weekends, avec vols de biens de valeurs sur les individus (encore un triste évènement ce samedi, 26 octobre, dans la rue des bains). Ceci alors que les gens veulent simplement passer de bons moments entre amis ou en famille dans les restaurants ou bars de notre ville. Le sentiment d'insécurité grandit et nous ne voulons pas rester chez nous par peur de se faire agresser et voler.

De plus, en journée la recrudescence de mendicité dans les rues de la ville est impressionnante, notamment par des gens étrangers qui sont parfois verbalement agressifs. Nous dépassons le seuil de tolérance de la mendicité ou un sans-abris va avoir besoin de quelques euros pour se nourrir en journée, il semblerait que ce soit une mafia organisée qui a envahi nos rues depuis plus d'un an. Parfois les gens se disputent et hurlent dans la rue (vu plusieurs fois, rue des bains ou Grand rue).

Plainte du 28 octobre 2019 – Pièce n° [3]

Message: :
Depuis plusieurs jours, de plus en plus de Roms dorment Avenue de la Porte Neuve, vers le numéro 22 (devant les magasin Yves Rocher et Scotch & Soda). Leur présence est gênante : nuisances sonores telles que des cris et de la musique, sensation d'insécurité car ils semblent dangereux (notamment sous l'effet de l'alcool) et ont souvent des altercations avec d'autres sans-abris. La Police de la ville m'informe ne pas pouvoir faire grand chose (ne peut pas les arrêter). Je vous demande donc de bien vouloir adresser le problème svp, à notre égard de résident de la ville. Je comprends que la situation ne soit pas évidente mais si on les accepte sur notre sol, alors je trouve qu'il faut leur trouver des solutions d'accueil. Qui plus et dans ce contexte sanitaire compliqué où ils représentent une menace supplémentaire compte tenu de leur hygiène et de leur manque de distanciation sociale. Merci de votre soutien.

Plainte du 19 avril 2020 – Pièce n° [3]



l'Ambasciatore d'Italia
Lussemburgo

VILLE DE LUXEMBOURG
11 MAR. 2021
SECRETARIAT
PR. 948

Luxembourg, le 8 mars 2021

Madame le Bourgmestre,

Je vous remercie pour votre courrier du 2 mars dernier (réf. 60/2021/3/8), par lequel vous me faites part de votre intéressement aux problèmes évoquées dans la lettre que ma collègue Melitta Schubert et moi-même avions adressée à Madame le Chef du Protocole, Béatrice Kirsch.

J'espère vivement que l'intervention de la Ville de Luxembourg, du Ministère de la Sécurité intérieure et de la Police Grand-Ducale puissent aider à résoudre les incidents dont la rue Goethe et les rues adjacentes sont victimes, et croyez en tout mon soutien pour ce que vous entreprenez et pourrez entreprendre pour améliorer la sécurité dans ce quartier.

Je saisis l'occasion, Madame le Bourgmestre, pour vous renouveler les assurances de ma considération distinguée.

Diego Brasioli

Courrier de l'Ambassadeur d'Italie du 8 mars 2021 – Pièce n° [3]

Message: :
Sehr geehrte Damen und Herren, in der letzten Tage war ich öfter am Hauptbahnhof, weil ich Besuch hatte. Das Bahnhof Bereich, auch die Tramhaltestelle ist zum Alptraum geworden. Es gibt Drogenhandel an der Tramhaltestellen, sehr viel betteln. Es ist sehr unangenehm und es macht ein wenig Angst. Mit freundlichen Grüßen Natalia Hoyos

Plainte du 23 novembre 2021 – Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Madame le Bourgmestre,

Je vous écris à nouveau pour vous informer des conditions de sécurité du quartier de la gare, du côté de la Place de Strasbourg, à Luxembourg.

Vos équipes de Police et de Sécurité patrouillent régulièrement avec les chiens et heureusement. Merci ! J'espère qu'ils vont continuer avec votre soutien.

Depuis quelques semaines en effet, avec l'été, la question de la sécurité dans le quartier pose encore problème. Cambriolages, dealers, trafics en tous genres se déploient. À la Gare le parvis ce week-end été triste à voir, Place de Strasbourg , Parking Fischer (de la Police) autour de l'école, à Hollerich devant le magasin Mich Gillen, dans la Petrusse

(dans tous les escaliers, à l'air de jeux des enfants et sous les ponts), rue Glesener, rue Adolphe Fischer, rue d'Anvers, Place des Roses, Rue Michel Rodange où les résidents des immeubles utilisent les trottoirs comme centre de recyclage. Ca trafique partout.

Malgré les travaux de rénovations du quartier, la facilité d'accès aux transports publics, la criminologie augmente. A l'aube de la Schuberfouer et de la braderie, c'est pire.

Nous habitons et travaillons dans le quartier depuis 25 ans. Le climat actuel est vraiment malsain. Sans arrêt des mendiants tapent aux portes, rentrent dans les jardins, dorment devant les entrées d'immeubles, s'infiltrent dans les caves. Il y a même des disputes virulentes et insultantes entre voisins qui émergent à propos de l'insécurité dans le quartier. Les gens ont peurs et deviennent agressifs entre eux.

Plainte du 30 août 2021 – Pièce n° [3]

Message: :
Bonjour, Malheureusement je ne peux pas attacher des photos ici. Je voudrais vous demander d'interdire des CDFs venir à la place de jeux à côté de théâtre des capucins. Chaque fois quand je viens avec des autres femmes et nos enfants, il y a des clochars qui dorment ou boivent la bière, ils laissent des bouteilles en verre cassées sur l'endroit où les enfants courent et risquent de se blesser. Aujourd'hui il y en avait 2, un qui a dormi et l'autre demandait de l'argent. Merci pour votre réaction Cordialement Olga Kobzar

Plainte du 13 août 2022 – Pièce n° [3]

T' Situatioun um Aldringer selwer: ofgesinn dovun datt et all Dag do méi ruckelzech knaschteg a sténkeg gëtt, an de ganzen ëffentleche Raum belagert ass, ginn dës Leit ewell ëmmer méi dreist a schwätzen Grouss a Kleng, Jonk an All regelméisseg un fir ze heeschen, maachen elo esouguer Drock wann een do bei de Bäcker geet, si "missten " och Suen oder lessen kréien . Ech selwer als erwuesse Fra trauen mech net méi zu all Auerzäit eleng do laascht, zemools well ech schonn méi wéi eng Kéier mäi Wee verspaart krut. Leider ass et awer elo esou datt och déi Jonk mat engem Besoin spécifique déi bei eis solle kommen, der selwechter Situatioun ausgesat sinn an sech dofir zum Deel nët méi laascht trauen resp. en Ëmwee iwwert t'Biedergaass an t' Philippsgaass maachen fir net mussen laanscht den Centre Hamilius. Ech weess net wéi eng Méiglechkeeten t 'Stad do huet oder wéi eng Léisung do ausgesinn kéint, mee di ganz Situatioun gëtt fir mech a fir vill Leit mat deenen ech geschwat hunn, vun Dag zu Dag manner vivabel. Menger Meenung kann et awer nët sinn dat dësen ëffentleche Raum nach just vun zwou Hand voll Leit blockéiert a genotzt (a verknascht) gëtt a fir all déi aner nët méi ze notzen ass..

Plainte du 30 août 2022 – Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Madame la Bourgmestre,

Place Royale Hamilius

Nous vous écrivons en notre qualité de riverains et commerçants de la place Hamilius, située dans le centre de Luxembourg-Ville. Cette place, fraichement rénovée dans le cadre d'un projet majeur de revitalisation, est une pièce centrale du développement de la Ville de Luxembourg.

Toutefois, depuis plusieurs mois – plus sérieusement encore depuis plusieurs semaines –, la situation sécuritaire sur et aux abords de la place Hamilius est particulièrement problématique et inquiétante. En effet, le nombre de mendiants et de personnes en errance aux abords du Royal Hamilius et dans les rues du centre-ville a considérablement augmenté, avec notamment des intrusions systématiques dans les immeubles adjacents de la place Hamilius.

Cette situation a évidemment un impact négatif sur la fréquentation de l'ensemble des commerçants du Royal Hamilius ce qui nourrit des craintes légitimes à l'approche des fêtes de fin d'année.

Les actes de délinquance se sont également multipliés, entraînant de nombreuses plaintes des clients des commerces mais aussi des riverains, qui sont inquiets aux abords de leur bien. Par exemple, nous avons déjà dû affronter une agression au couteau dans le magasin Delhaize.

Nous avons également subi dernièrement le retour négatif d'un prospect ayant rompu les négociations, effrayé par l'état sécuritaire devant la cellule qu'il entendait louer.

Plainte du 28 octobre 2022 – Pièce n° [3]

3. *Exemples de plaintes concernant des atteintes à l'hygiène publique*

A titre d'illustration, un journaliste a filmé un SDF déféquant en pleine rue (http://5minutes.rtl.lu/decouvertes/videos/697360.html).

Par ailleurs, depuis le début du mois de novembre, deux SDF dorment dehors et n'hésitent pas à faire des feux dans la rue. Lorsqu'ils sont absents, ils y laissent leurs affaires (sacs, couvertures, etc.).

Lorsque mes mandants ne sont pas présents, les SDF s'installent également sur les escaliers extérieurs de leur boutique, juste devant la porte d'entrée.

L'aide-ménagère du magasin, qui nettoie les locaux après les horaires d'ouverture, a refusé à plusieurs reprises d'y faire son travail, craignant pour sa sécurité.

Plus grave encore, mes mandants, et plus particulièrement Madame Catherine BEFFORT, sont quotidiennement pris à partie et menacés personnellement par des SDF.

Ces menaces verbales et physiques sont extrêmement violentes et agressives : « *on va te crever* », « *sales français* », « *vraie sorcière* », etc.

Au début du mois de novembre 2015, un SDF a également tenté d'intimider leur fille âgée de 13 ans, en lui disant « *tu es la fille de la sorcière* ».

Le jeudi 12 novembre 2015, un SDF, manifestement alcoolisé a jeté une bouteille de vin (en verre) sur la vitrine du magasin.

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Tout ceci dépasse maintenant de loin la limite du tolérable. Ces individus dérangent les passants en leur criant après, surtout dans l'après-midi, quand leur taux d'alcoolémie est déjà très élevé. Hier soir, les limites de ce qui s'imagine ont été dépassés, quand l'une de ces personnes a profité de la porte d'entrée de notre immeuble mal fermée pour laisser dans le couloir ses excréments et son urine.

Je ne suis pas le seul qui se trouve dérangé par ces individus, on me rapporte aussi des cas d'urinages dans les couloirs d'un immeuble dans la rue Beaumont, et je suis sûr qu'il y en a d'autres.

Notre personnel, surtout le personnel féminin, ne se trouve plus en sécurité dans ce quartier et moi-même je n'ose pas les affronter directement, car je crains le vandalisme en mon absence, voire même de la violence physique.

Plainte du 20 février 2019 – Pièce n° [3]

Message: :
Cela fait plus d'un an que la mendicité s'est invitée en centre ville. Le début s'est fait discretement, mais il s'est largement accéléré. Nous avons en plus de smendiants, nombreux marginaux plus ou moins accomodants, des personnes en sacs de couchage font désormais partie de l'espace public. Aujourd'hui c'est l'escalade, un exemple rue Monterey en face de l'arrêt de bus, Au début un mendiant faisant relativement tranquille, il a commencé à interpeler les passants, nourir les pigeons avec des morceaux de pain. Aujourd'hui tous les soirs il y a les restes de ses canettes de bière écrasées et un tas de reste d'aliments (hier du mais, la veille des pates). Je n'ai certes pas beaucoup d'empathie pour cette typomogie de personnes , mais sans plan d'action de votre part, dans moins de 6 mois nous verrons se dresser des tentes sur le parvis d'Hamilius.Ou est le temps d'un Luxembourg propre, paisible et civilisé. Le centre ville devient sale et insécurel peut être est il temps de passer à l'action. (message envoyé à admcommunale@vdl.lu le 2/04 et resté suaf erreur de ma part sans réponse)

Plainte du 10 mai 2021 – Pièce n° [3]

Message: :
Moien, Je me permets de vous écrire concernant un gros problème d'hygiène et de pudeur dont je suis témoin tout au long de la journée à l'intersection entre la rue Louvigny et la rue Aldringen - mon bureau ayant une vue plongeante sur cet endroit. En effet, il semblerait que les travaux de rénovation entrepris fin juin / début juillet sur le coin du bâtiment de la BIL à cette même intersection (ayant nécessité l'installation d'échafaudages et de barrières de chantier) aient encouragé certaines personnes (essentiellement masculines) à faire de cet endroit des toilettes sauvages. A la fin des travaux fin juillet, les ouvriers n'ont même pas pris la peine de reprendre un de leur seau absolument rempli d'urine et autres excréments humains - et comme je les comprends! Mais depuis lors, j'ai droit à un défilé de personnes en tout genre qui baissent leur pantalon pour se soulager et faire de cet endroit un lieu sale, qui pue et qui donne une bien piètre image de la ville de Luxembourg, à deux pas des plus belles boutiques, restaurants et places du centre. Je vous demande donc, par le biais de ce message, de bien vouloir venir constater le problème par vous-mêmes et d'y remédier le plus rapidement possible. Merci d'avance pour l'attention que vous porterez à cet appel au secours. Bien cordialement, Morgane

Plainte du 29 août 2022 – Pièce n° [3]

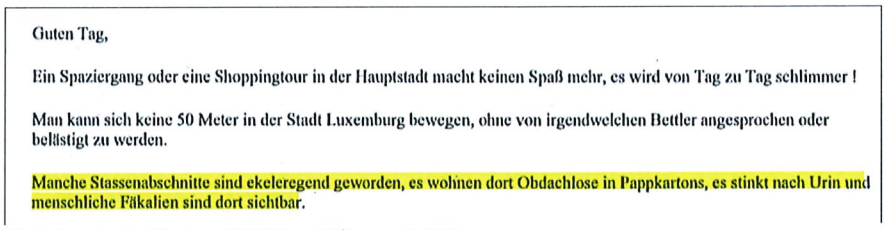
Bonjour,

Den molen hun ech wel baal all daag am parking Hamilius geparkt. Den molen och noch mat engem client.

Um -4 huet vlerun den lifter uet et gewalteg gestonk well do een seng besoin hanerlos huet. ONVERSTELLBAR esou eng situatioun!!

Et ass knaschtesch, een komeschen publikum kreest do rondremer an et ass eng zoumudung deen parking. All daag knascht iwerall.

Plainte du 19 octobre 2022 – Pièce n° [3]



Guten Tag,

Ein Spaziergang oder eine Shoppingtour in der Hauptstadt macht keinen Spaß mehr, es wird von Tag zu Tag schlimmer !

Man kann sich keine 50 Meter in der Stadt Luxemburg bewegen, ohne von irgendwelchen Bettler angesprochen oder belästigt zu werden.

Manche Stassenabschnitte sind ekeleregend geworden, es wohnen dort Obdachlose in Pappkartons, es stinkt nach Urin und menschliche Fäkalien sind dort sichtbar.

Plainte du 6 février 2023 – Pièce n° [3]

Il résulte de tout ce qui précède que les problèmes liés à la mendicité sont réels, constatés et subis par un grand nombre d'habitants de la Ville de Luxembourg.

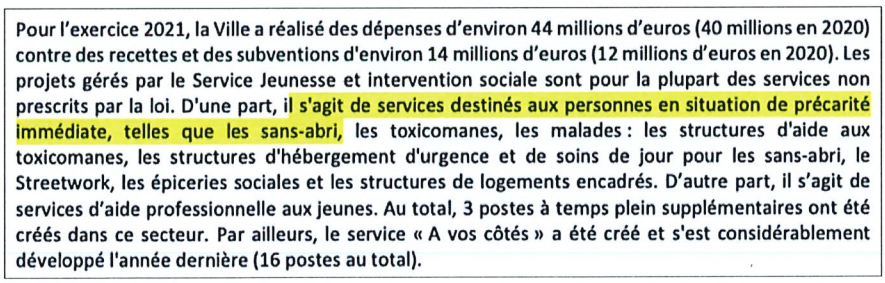
D. Concernant l'engagement de la Ville pour accompagner les personnes en situation de précarité

Toujours au titre des faits pertinents, il y a lieu de souligner que la Ville de Luxembourg met en œuvre des actions réelles, continues et substantielles en faveur des personnes en situation de précarité.

En somme, il sera erroné d'affirmer que la Ville de Luxembourg ne joue que sur la limitation de la mendicité pour enrayer le phénomène et ses conséquences négatives. Au contraire, la Ville de Luxembourg met tout en œuvre pour éviter que des personnes se retrouvent dans une précarité telle qu'elles soient obligées de vivre de la mendicité.

Il résulte ainsi du rapport d'activité pour l'année 2021 de la Direction des Affaires sociales de la Ville de Luxembourg que la Ville a mené de très nombreuses actions sociales (Pièce n° [9]).

Sur le strict plan financier, le budget social de la Ville de Luxembourg a atteint, en 2021, 44 038 674 euros, dont, notamment 10 920 000 euros au titre de l'article « Intervention sociale », comprenant, entre autres, une dépense de 6 693 000 euros de subventions et participations (1 700 000 euros d'aides directes aux personnes dans le besoin), et 3 670 000 euros de dépenses dans les bâtiments (dont, par ex, pour l'office social ou encore pour l'aménagement d'une halte de nuit) :



Pour l'exercice 2021, la Ville a réalisé des dépenses d'environ 44 millions d'euros (40 millions en 2020) contre des recettes et des subventions d'environ 14 millions d'euros (12 millions d'euros en 2020). Les projets gérés par le Service Jeunesse et intervention sociale sont pour la plupart des services non prescrits par la loi. D'une part, il s'agit de services destinés aux personnes en situation de précarité immédiate, telles que les sans-abri, les toxicomanes, les malades : les structures d'aide aux toxicomanes, les structures d'hébergement d'urgence et de soins de jour pour les sans-abri, le Streetwork, les épiceries sociales et les structures de logements encadrés. D'autre part, il s'agit de services d'aide professionnelle aux jeunes. Au total, 3 postes à temps plein supplémentaires ont été créés dans ce secteur. Par ailleurs, le service « A vos côtés » a été créé et s'est considérablement développé l'année dernière (16 postes au total).

Page 5 de la Pièce n° [2].

Il ne faut pas non plus négliger le fait que les autres postes de dépenses du budget communal participent tous d'une action globale de lutte et de prévention contre la précarité. En effet, la lutte contre la précarité est multicanale et appelle des actions spécifiques pour toutes les catégories de bénéficiaires. C'est la raison pour laquelle elle comporte également des dépenses

en faveur de la jeunesse (agissant ainsi en amont de la précarisation) ainsi que des dépenses en faveur des personnes âgées (qui constituent une population particulièrement vulnérable), ou encore en faveur du logement, qui constitue un facteur de risque de précarisation important au Luxembourg.

Pour donner plus concrètement encore une image de ce que peut représenter l'action sociale de la Ville de Luxembourg, il faut souligner que la Ville de Luxembourg soutient financièrement 14 associations œuvrant dans le domaine social, soit par l'octroi de subsides soit par le financement de postes (Pièce n° [9]), dont, notamment :

Bistrot social « Le Courage » (Caritas Accueil et Solidarité)

Le bistrot social constitue une structure de jour pour les sans-abri. L'objectif du centre d'accueil « bas seuil » sis 13 et 15, Dernier Sol est d'encourager les personnes concernées à profiter de la structure pour une diminution des maux (« harm reduction »), de créer un lieu de rencontre ouvert 7 jours sur 7 (de 9h00 à 19h00, 365/365) et d'offrir aux personnes un soutien sur le plan social et moral. En outre, il dispose de douches et de machines à laver. Le bistrot social a une capacité limite de 49 personnes et collabore étroitement avec le Service Streetwork et le Nightshelter.

Page 37 de la Pièce n° [2].

Cent Buttek (den Cent Buttek a.s.b.l.)

L'idée de base consiste dans la lutte contre le gaspillage de produits surtout alimentaires en collectant les produits « non-adaptés » à la vente auprès des supermarchés et commerçants et en les distribuant aux personnes dans le besoin.

Le Cent Buttek Beggen accueille exclusivement des personnes habitant les communes de Luxembourg et de Walferdange. Les offices sociaux des deux communes délivrent aux personnes concernées les documents requis pour pouvoir bénéficier de son offre.

Le Cent Buttek Beggen a ouvert ses portes en août 2010, il est situé 166, rue de Beggen et est régulièrement ouvert le mardi et le mercredi de 15 à 18h et le vendredi de 13 à 15h.

Une convention de mise à disposition de locaux a été conclue entre le gestionnaire « den Cent Buttek » et la Ville de Luxembourg qui participe en outre aux frais de gestion et prévoit un poste plein temps. Le 1er novembre 2021, un nouveau gestionnaire été engagé.

En 2021, le Cent Buttek est resté ouvert toute l'année.

748 clients ont profité de ce magasin en 2021 (367 en 2020, 649 en 2019,), 358 ménages, 550 adultes et 198 enfants.

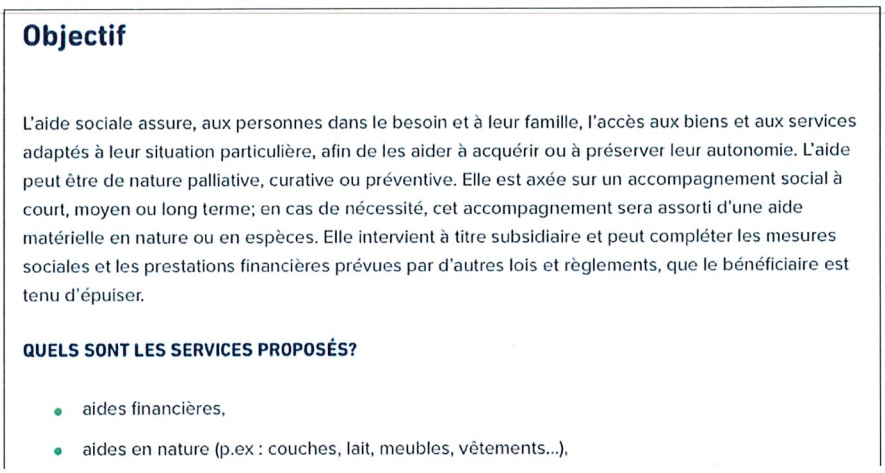
Page 38 de la Pièce n° [2].

Au total, la Ville de Luxembourg prend à la charge de son budget pas moins de 63,5 équivalents temps plein au sein d'associations caritatives (Pièce n° [9]).

Il faut encore ajouter que la Ville dispose d'un office social, constitué sous forme d'établissement public et placé sous la surveillance de la Ville, qu'elle finance à hauteur de 2 029 455 euros (2021) sur son budget propre, et dont la mission est la suivante[10] :

(Le recours continue à la page suivante)

[10] Accessible sur le site Internet de la Ville de Luxembourg, à l'adresse : https://www.vdl.lu/fr/vivre/aides-et-services/aider-les-personnes-en-difficultes/aide-sociale



Objectif

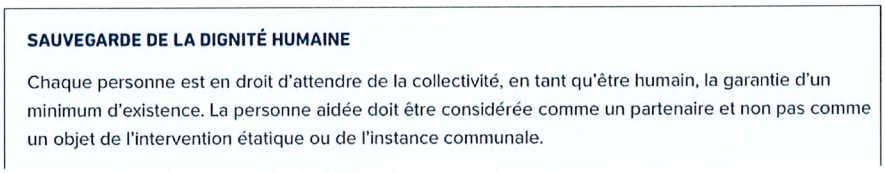
L'aide sociale assure, aux personnes dans le besoin et à leur famille, l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie. L'aide peut être de nature palliative, curative ou préventive. Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces. Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

QUELS SONT LES SERVICES PROPOSÉS?

- aides financières,
- aides en nature (p.ex : couches, lait, meubles, vêtements...),

Extrait du site Internet de la Ville de Luxembourg.

Il y a d'ailleurs lieu de souligner que l'office social de la Ville de Luxembourg met en œuvre le principe de la sauvegarde de la dignité humaine[11] :



SAUVEGARDE DE LA DIGNITÉ HUMAINE

Chaque personne est en droit d'attendre de la collectivité, en tant qu'être humain, la garantie d'un minimum d'existence. La personne aidée doit être considérée comme un partenaire et non pas comme un objet de l'intervention étatique ou de l'instance communale.

Extrait du site Internet de la Ville de Luxembourg.

Aux actions propres à la Ville de Luxembourg, évoquées ci-dessus, il y a encore lieu d'ajouter les différents actions entreprises par l'État lui-même ou soutenus par lui (par ex., revenu d'inclusion sociale (« REVIS »), aides spécifiques de l'Office national de l'Enfance, accès au logement *via* la gestion locative sociale, etc.).

En conséquence, il existe au Luxembourg en général et, du fait de l'action de la Ville de Luxembourg, en particulier, tout une série de dispositifs qui évitent à quiconque de ne pouvoir subvenir à ses besoins vitaux que par la mendicité.

Autrement dit, au Luxembourg en général et, sur le territoire de la Ville de Luxembourg, en particulier, tout est mis en œuvre pour que nul ne soit réduit à mendier pour vivre.

[11] Accessible sur le site Internet de la Ville de Luxembourg, à l'adresse : https://www.vdl.lu/fr/vivre/aides-et-services/aider-les-personnes-en-difficultes/aide-sociale

E. L'État a parfaitement connaissance des problématiques liées à la mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg

1. *Demande de l'État à la Ville*

En premier lieu, il est tout à fait significatif que l'État lui-même a déjà sollicité de la Ville de Luxembourg pour qu'elle agisse contre les problèmes liés à la mendicité.

Après avoir reçu les doléances, respectivement, de l'Ambassadeur de la République italienne et de l'Ambassadeur de la République fédérale d'Autriche, le ministère des Affaires étrangères et européennes a saisi la Ville de Luxembourg (Pièce n° [7]) :

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction du protocole
et de la chancellerie

Luxembourg, le 1er mars 2021

Madame le Bourgmestre,

Je me dois de vous informer que le Ministère des Affaires étrangères et européennes vient d'être saisi d'un courrier écrit conjointement par les Ambassadeurs d'Autriche et d'Italie qui se plaignent de la dégradation de la sécurité et de la salubrité dans la rue Goethe, notamment à proximité de leurs résidences respectives situées aux numéros 31 et de cette rue, et dans le quartier en question en général. Je vous joins, à toutes fins utile, une copie de ce courrier.

Extrait du courrier du 1er mars 2021 – Pièce n° [3]

2. *Participation de l'État à plusieurs réunions avec la Ville sur la problématique de la mendicité*

Outre ce qui précède, entre 2015 et 2023, l'État a participé à au moins de 7 réunions avec la Ville de Luxembourg, au cours desquelles la problématique de la mendicité a été abordée (Pièce n° [8]) :

- le 10 juillet 2015
- le 7 août 2015
- le 9 novembre 2015
- le 12 janvier 2016
- le 10 novembre 2020
- le 21 novembre 2021 et
- le 15 mars 2022

Ces réunions ont été tenues dans différents contextes :

- dans le cadre du comité de prévention communal, aujourd'hui prévu à l'article 38 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-Ducale ;
- dans le cadre de réunions des commissions consultatives de la Ville de Luxembourg ;
- dans le cadre d'une réunion spécialement organisée afin que la Ville de Luxembourg puisse discuter de la problématique de la mendicité avec le ministre de la Sécurité Intérieure (réunion du 12 janvier 2016) ;
- dans le cadre du comité de concertation régional convoqué annuellement par le ministre de la Sécurité intérieure sur le fondement de l'article 37 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-Ducale.

Ainsi, la Ville a alerté à de très nombreuses reprises l'État, qui s'est montré incapable d'enrayer les problèmes causés par la mendicité.

Il résulte de tout ce qui précède que l'État est parfaitement informé par la Ville de Luxembourg des problèmes liés à la mendicité, quand ce n'est pas tout simplement lui qui demande à la Ville d'agir.

III. LE DÉFAUT ALLÉGUÉ DE MOTIFS

La décision contestée s'appuie, en premier lieu, sur la circonstance que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 ne comporterait pas de motifs :

> **Partant, il convient de relever que ni la délibération visée, ni le règlement de police générale ne précisent aucune motivation sur la nécessité d'intervenir dans le domaine de la mendicité par voie règlementaire. Quant à l'article 42, le conseil communal entend justifier l'interdiction des autres formes de mendicité par la formule lapidaire *« pour des raisons de sécurité et de salubrité publiques »* sans préciser en quoi ces raisons consistent concrètement. Plus encore, le conseil communal omet de présenter les motifs qui démontreraient que la mendicité aurait des conséquences négatives sur la sécurité ou la tranquillité publiques. La délibération ne fait pas non plus état de sollicitations, d'harcèlements ou d'insistance de la part de mendiants, susceptibles de gêner ou de déranger les passants ou le public ou de créer dans leur chef des sentiments d'insécurité.**

Page 3 de la décision contestée.

Le soussigné renvoie à ses développements du paragraphe I.C., en ce qui concerne la réalité factuelle des problèmes issus de la mendicité. En outre, le soussigné renvoie à l'intégralité de sa Pièce n° [3] qui démontre à suffisance de droit l'existence de « *sollicitations, d'harcèlements ou d'insistance de la part de mendiants, susceptibles de gêner ou de déranger les passants ou le public ou de créer dans leur chef des sentiments d'insécurité* », comme l'attendait la ministre de l'Intérieur (cf. extrait ci-dessus encadre de la décision contestée).

Le soussigné renvoie également aux développements du paragraphe I.**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**., en ce qui concerne les alertes répétées faites par la Ville de Luxembourg à l'État.

Qui plus est, la délibération précitée a été longuement débattue au sein du Conseil communal, préalablement à son adoption. La captation vidéo de ces débats sont publiquement accessibles sur le site internet de la Ville de Luxembourg à l'adresse : https://www.vdl.lu/fr/la-ville/vie-politique/conseil-communal/seances-du-conseil-communal

Puis onglet « Archives », lien vers le « Conseil communal du 27 mars 2023 » et, enfin, sélection du point 3. « Adaptation du règlement général de police de la Ville de Luxembourg suite à l'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et l'élargissement des compétences des agents municipaux » :

Extraits du site Internet de la Ville de Luxembourg.

Enfin, le compte-rendu des débats de cette séance du Conseil communal est accessible publiquement sur le site Internet de la Ville de Luxembourg à l'adresse : https://rapan.vdl.lu/RA_02_2023_27_03/

Il ressort de ces développements que, contrairement à ce qu'affirme erronément la ministre de l'Intérieur, la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est pas dépourvue de motifs.

La ministre de l'Intérieur confond manifestement l'absence de motivation formelle, qui n'est pas prescrite s'agissant des actes réglementaires en général et des règlements de police communaux, en particulier, d'un côté, et l'existence de motifs supportant à suffisance de droit les actes réglementaires et règlements de police, d'un autre côté.

Si la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 ne contient pas de motivation formelle, elle repose en tout état de cause sur des motifs réels, qui la justifient, tel que ci-dessus démontré.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

IV. L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU CODE PÉNAL

A. À titre principal – Le législateur n'a pas abrogé le délit de mendicité simple

1. *Exposé du problème*

La ministre de l'Intérieur expose, en substance, dans sa décision contestée que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 serait illégale – *quod non* – au motif que la délibération aurait rétabli une infraction qui aurait été abrogée du Code pénal, alors que le Code pénal ne comporterait plus d'incrimination relative à la mendicité simple :

> **En ce qui concerne l'article 42 précité, il faut se rappeler que la mendicité simple était, en revanche, une contravention de quatrième classe, une infraction classée au plus bas de l'échelle de gravité des infractions dont l'atteinte à l'ordre public est négligeable. Le législateur a opté pour l'abrogation de cette contravention par l'article 157 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration[7]. Non seulement la mendicité simple n'a jamais été considérée comme un phénomène susceptible de menacer l'ordre public, mais elle a également été dépénalisée.**

Page 5 de la décision contestée.

Le motif contenu dans la décision contestée est erroné en droit comme en fait.

Antérieurement à la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, l'article 563, point 6°, du Code pénal disposait :

Art. 563. Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

1° Les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes. Seront saisis et confisqués les instruments, ustensiles et costumes servant et destinés à l'exercice du métier de devin, pronostiqueur ou interprète des songes;

2° Ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales, de quelques matériaux qu'elles soient faites;

3° Les auteurs de voies de fait ou violences légères, pourvu qu'ils n'aient blessé ni frappé personne, et que les voies de fait n'entrent pas dans la classe des injures; particulièrement ceux qui auront volontairement, mais sans intention de l'injurier, lancé sur une personne un objet quelconque de nature à l'incommoder ou à la souiller;

4° Celui qui aura volontairement et sans nécessité tué ou gravement blessé, soit un animal domestique autre que ceux mentionnés à l'article 538, soit un animal apprivoisé, dans un lieu autre que celui dont le maître de l'animal ou le coupable est propriétaire, locataire, fermier, usufruitier ou usager;

5° Ceux qui, par défaut de précaution, auront involontairement détruit ou dégradé des fils, poteaux ou appareils télégraphiques;

6° Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.

Le Gouvernement pourra les faire reconduire à la frontière, s'ils sont étrangers.

7° Ceux qui auront sans droit exécuté des ouvrages d'art, de culture ou autres sur le terrain d'autrui.

8° Ceux qui sans droit s'introduisent dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement, habités par autrui, ou leurs dépendances, et y restent malgré l'invitation ou l'ordre de s'en éloigner.

9° (L. 1er avril 1968) Ceux dont l'attitude sur la voie publique est de nature à provoquer à la débauche.

Le point 6° de l'article 563 comportait deux phrases, séparées par un point final en bout de la première phrase et un retour-chariot. La seconde phrase était pourvue d'un recul par rapport à la marge gauche, d'une distance égale à celle de la numérotation « 6° » de l'ensemble du point.

L'article 563 du Code pénal a été modifié par l'article 157 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui dispose :

⊖ **Art. 157.**

1° A l'article 346 du Code pénal, l'alinéa 2 est supprimé.

2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.

Le point 2° de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 est problématique car, dans sa version en vigueur au moment de l'adoption de cette loi, le point 6 du deuxième alinéa de l'article 563 du Code pénal n'était pas immédiatement identifiable.

Se pose alors la difficulté de déterminer ce qu'est concrètement un « alinéa » et, partant, quelle est la modification législative que le législateur a effectivement entendu opérer.

2. *Différentes approches possibles de la définition de l'alinéa en légistique*

Il existe plusieurs définitions – ou, si l'on veut, plusieurs approches – de ce que constitue un « alinéa » en légistique.

La première, que l'on peut nommer « française », est exposée dans le Guide de légistique du Secrétariat général du Gouvernement et du Conseil d'État français comme suit[12] (Pièce n° [10]) :

> *Constitue un alinéa toute phrase, tout mot, tout ensemble de phrases ou de mots commençant à la ligne, précédés ou non d'un tiret, d'un point, d'une numérotation ou de guillemets, sans qu'il y ait lieu d'établir des distinctions selon la nature du signe placé à la fin de la ligne précédente (point, deux-points ou point-virgule). Un tableau constitue un seul alinéa.*

En somme constitue un alinéa toute combinaison sémantique et signifiante commençant au début d'une nouvelle ligne, peu important la forme de cette combinaison et peu important l'éventuel signe typographique la précédant.

Si l'on applique cette méthode à l'article 563 du Code pénal dans sa version antérieure à 2008, alors le deuxième aliéna est la première phrase avec retour à la ligne qui suit immédiatement la première phrase de l'article, soit la phrase ci-après soulignée :

> *Art. 563. Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros :*
>
> *1° Les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes. Seront saisis et confisqués les instruments, ustensiles et costumes servant et destinés à l'exercice du métier de devin, pronostiqueur ou interprète des songes ;*
>
> *2° Ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales, de quelques matériaux qu'elles soient faites ; (...)*

Cependant, le point 1° de l'article 563 ne comporte pas de point 6°.

En conséquence, l'application de l'approche « française » conduit à une impasse, respectivement, à priver de tout effet juridique l'article 157 de la loi du 29 août 2008.

La deuxième approche, que l'on peut appeler « belge », est radicalement opposée. Elle est exposée dans les *Principes de technique législative*, réalisés par le Conseil d'État belge[13] (Pièce n° [11]), comme suit :

> *Un alinéa consiste en une ou plusieurs phrases qui commencent une ligne ou suivent l'indication de l'article ou du paragraphe dont elles font partie et se terminent avec le point final de la dernière d'entre elles (74). Son existence n'est indiquée par aucun signe typographique (75). Seules des règles de mise en page permettent son identification :*
>
> *a) son début est signalé par un léger retrait par rapport au début de la ligne ou par rapport à l'indication de l'article ou du paragraphe dont il fait partie;*
>
> *b) sa fin est marquée par un interligne qui le sépare des phrases suivantes.*

[12] SGG et CE (F.), *Guide de légistique*, Paris, La Documentation française, 2017, 3e éd, p. 286.
[13] CE (B.), *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008 p. 53.

Les auteurs du Conseil d'État belge ajoutent, en note de bas de page n° 74 du manuscrit :

> *Attention : lorsqu'il est procédé à une énumération verticale, même si sa présentation typographique s'étend sur plusieurs lignes (structurées, par exemple, en 1/, 2/ et 3/) et comporte des phrases incidentes, cette énumération doit être considérée comme constituant un seul alinéa qui commence avec la phrase introductive de l'énumération et se termine avec le point final qui suit les éléments énumérés.*

Et en note de bas de page n° 75 :

> *N'utilisez donc jamais des subdivisions telles que « 1/, 2/, 3/ »ou « a), b), c) » pour introduire des alinéas.*

L'approche qui précède est cohérente avec celle relative aux énumérations[14] :

> *58. Lorsque vous voulez énumérer des éléments à l'intérieur d'une phrase :*
>
> *a) rédigez une phrase introductive et mettez deux points à la fin de celle-ci ;*
>
> *b) présentez l'énumération verticalement en utilisant les subdivisions « 1/ », « 2 », « 3 », etc., elles-mêmes éventuellement subdivisées en « a) », « b) », « c) », etc. ;*
>
> *c) placez à la fin de chaque subdivision de l'énumération un point-virgule et passez à la ligne suivante ;*
>
> *d) lorsque vous arrivez à la dernière subdivision de l'énumération, indiquez la fin de celle-ci par un point suivi d'un double interligne pour marquer le passage à l'alinéa ou au paragraphe suivant.*

En substance, l'approche « belge » admet une énumération au sein d'un même alinéa et fait masse du tout. L'approche « belge » est donc plus englobante et fonctionnelle que l'approche « française », qui est, elle, très formelle, d'un point de vue typographique.

Si l'on applique l'approche « belge » à l'article 563 du Code pénal, alors il faut considérer que l'intégralité de l'article 563 n'est constitué que d'un seul et unique alinéa, décomposé en une liste énumérée.

Selon cette approche, il n'existe tout simplement pas de deuxième alinéa.

La troisième approche enfin, que l'on peut qualifier de « luxembourgeoise », est très proche de l'approche « belge ». Elle est exposée dans l'ouvrage du Secrétaire général du Conseil d'État Marc BESCH[15] :

[14] Ibid., p. 55.
[15] M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Bruxelles, Luxembourg, Larcier, Promoculture, 2018, 2e éd, p. 427.

L'alinéa est la partie d'un article qui comporte une ou plusieurs phrases complètes, commençant à la ligne ou avec l'indication de l'article ou du paragraphe dont il fait partie, et se terminant avec le point final de la phrase ou, s'il y a plusieurs phrases, celui de la dernière de l'ensemble de phrases.

Tant que la phrase, s'il n'y en a qu'une seule, ou la dernière phase, s'il y en a plusieurs, dans son sens grammatical, n'est pas terminée par un point final, les dispositions présentées typographiquement sur plusieurs lignes forment un même alinéa ou font partie d'un seul alinéa s'il s'agit d'énumérations.

Les phrases faisant l'objet d'un alinéa devraient avoir un lien logique entre elles.

L'alinéa ne peut pas être introduit par un signe distinctif, c'est-à-dire par une lettre ou un numéro.

Typographiquement, le début de l'alinéa est indiqué par un léger retrait sur l'alignement du texte.

Les alinéas peuvent faire l'objet d'un paragraphe ou être groupés en paragraphes au sein d'un même article. Il y a lieu de rassembler dans un même paragraphe les alinéas qui ont un lien logique entre eux.

L'approche « luxembourgeoise » est donc également englobante et fonctionnelle. Une énumération identifiée par une liste numéroté en chiffres arabes pourvus d'un symbole degré « ° » constitue un alinéa dans sa globalité.

Si l'on applique l'approche « luxembourgeoise » à l'article 563 du Code pénal, alors il faut considérer que l'intégralité de l'article 563 n'est constitué que d'un seul et unique alinéa, décomposé en une liste énumérée.

Selon cette approche également, il n'existe tout simplement pas de deuxième alinéa.

3. <u>*Conclusion intermédiaire et rejet de la thèse de la ministre de l'Intérieur*</u>

Il résulte de ce qui précède que, quelle que soit l'approche retenue – « française », « belge » ou « luxembourgeoise » – aucune ne confère de portée juridique effective et concrète à l'article 157 de la loi du 29 août 2008.

L'application de l'approche « française » conduit à la conclusion qu'est visé le point 1° de l'article 563 du Code pénal, qui ne contient cependant pas de point 6°.

L'application des approches « belge » et « luxembourgeoise » conduit à la conclusion que l'article 563 du Code pénal est constitué d'un alinéa unique et ne comporte donc pas de deuxième alinéa.

En outre, il faut écarter l'idée que le point 6° de l'article 563 du Code pénal constitue, dans sa globalité, comme le fait la ministre de l'Intérieur dans sa décision contestée, « le point 6 du deuxième alinéa » de l'article 563 du Code pénal, car cette approche passe purement et simplement sous silence les termes « du deuxième alinéa » qui ne sont pas présents pour rien dans le libellé de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, précitée.

Pour aboutir à la conclusion de la ministre de l'Intérieur, il faudrait considérer que :

1. la phrase introductive de l'énumération de l'article 563 du Code pénal constitue à elle seule un alinéa ; mais que

2. dans le même temps, l'ensemble de l'énumération (du point 1° au point 9°, inclus) constitue un autre alinéa, englobant toutes les composantes de l'énumération.

Aucune des approches ci-dessus présentées ne soutient l'approche de la ministre, pour la simple et bonne raison qu'elle est totalement incohérente : soit une énumération constitue, dans sa globalité, un alinéa global (approches « belge » et « luxembourgeoise ») soit, à l'inverse, chaque élément d'une énumération, en ce compris, sa phrase introductive, constitue à lui seul un alinéa (approche « française »).

4. Recherche de l'effet utile de l'article 157 de la loi du 29 août 2008

Au terme du raisonnement qui précède, se pose la question de savoir si l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 est applicable – c'est-à-dire – est susceptible de sortir des effets juridiques ou non.

En faveur de la thèse négative, se trouve l'argument tiré de l'exigence d'une interprétation littérale du point 2° de l'article 157 : est abrogé le point 6 du deuxième alinéa de l'article 157, qui n'existe pas.

Est ainsi abrogée une disposition inexistante. L'application littérale de l'article 157, point 2°, conduit donc à maintenir tel quel l'article 563 du Code pénal. L'article 157 ne présente donc aucun effet juridique.

En faveur de la thèse positive, se trouve l'argument tiré du fait que le législateur n'a pas pu vouloir consciemment adopter une disposition sans effet juridique.

Si la seconde thèse est adoptée, alors il faut nécessairement rechercher dans les motifs du projet de loi n° 5802, ayant abouti à la loi du 29 août 2008, la volonté réelle du législateur.

Le projet de loi n° 5802, tel qu'initialement déposé, contenait un article 160 disposant :

> **Art. 160.** 1° A l'article 346 du Code pénal, l'alinéa 2 est supprimé.
>
> 2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.

Le commentaire de l'article 160 exposait[16] :

> *ad article 160*
>
> Les références à la reconduite à la frontière des étrangers prévues aux articles 346 et 563 du Code pénal sont supprimées, alors qu'elles ne cadrent plus avec la terminologie et l'esprit de la nouvelle loi.

[16] Doc. parl., n° 5802⁰, p. 92.

L'article 160, recodifié en article 157 au cours de la procédure législative, n'a pas fait l'objet de modification et a été adopté tel quel.

Si l'on se réfère au commentaire des articles du projet de loi n° 5802, la volonté claire du législateur était de supprimer toute référence « *à la reconduite à la frontière des étrangers prévue* (...) [à l']*article* (...) *563 du Code pénal* ».

La deuxième phrase du point 6° de l'unique alinéa de l'article 563 fait référence à une procédure de reconduite à la frontière :

> *Le Gouvernement pourra les faire reconduire à la frontière, s'ils sont étrangers.*

La seule interprétation cohérente et effective est donc de considérer que le législateur n'a pas souhaité abroger le point 6° du deuxième alinéa de l'article 563 du Code pénal, qui n'existe pas, mais le deuxième alinéa du point 6° (encore que le terme « alinéa » soit alors employé dans un sens peu rigoureux puisqu'il s'agit en réalité de la deuxième « phrase » du point 6°, de l'article 563 du Code pénal).

Le Tribunal dispose donc de deux choix logiques et cohérents :

1. soit il faut considérer que l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 n'a pas d'effet utile et n'abroge aucune disposition de l'article 563 du Code pénal ;

2. soit il faut considérer que l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 vise à abroger la deuxième phrase du point 6° de l'article 563 du Code pénal.

Aucune autre interprétation n'est cohérente et, par conséquent, n'est admissible.

En particulier, l'interprétation retenue par la ministre de l'Intérieur est erronée et doit être rejetée.

5. *Conclusion*

Il résulte de tout ce qui précède que l'interprétation retenue par la ministre de l'Intérieur, dans sa décision contestée, pour fonder le refus d'approbation de la délibération du 27 mars 2023 du Conseil municipal est incorrecte : elle manque en fait comme en droit.

Il est ainsi tout à fait inexact d'affirmer – et de se fonder – sur la circonstance que :

> **Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine « *toute autre forme de mendicité* ». Il n'est pas**

Page 5 de la décision contestée.

La Ville de Luxembourg n'a pas « *réintroduit* » l'interdiction de la mendicité simple, puisque, tel qu'exposé *supra*, la prohibition de la mendicité simple n'a pas été abrogée à l'article 563 du Code pénal.

Par conséquent, la décision contestée est assise sur un motif inexact et, partant, illégal.

B. À titre subsidiaire – Un règlement de police peut créer une infraction non prévue par le Code pénal

Si, par impossible, le Tribunal était d'avis que le législateur, par l'effet de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, précitée, avait abrogé l'article le point 6° de l'article 563 du Code pénal et, partant, l'infraction de mendicité simple – *quod non* – la décision contestée n'en resterait pas moins illégale.

En effet, l'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dispose :

> (...) *Les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales* (...)

L'article 29 de la loi communale précité crée une infraction pénale spécifique dont l'élément légal est constitué par une disposition du règlement de police communal, laquelle disposition détermine les éléments matériels de l'infraction qu'elle crée.

Autrement dit, il est dans la nature même des règlements de police communaux d'instituer des infractions pénales.

À ce point du raisonnement, il n'existe que deux options possibles :

1. la première option consiste à considérer que les infractions établies par les dispositions des règlements de police doivent toujours correspondre en tous points à une infraction définie par le législateur. Suivre cette hypothèse conduit, par nécessité, à la conclusion qu'un règlement de police ne peut jamais prévoir une interdiction qui n'est pas la réplique d'une interdiction établie par le législateur. Si cette option était suivie, alors l'intérêt, sur le plan juridique, des règlements de police communaux serait parfaitement nul, dans ce sens qu'ils n'apporteraient aucune norme nouvelle, ni aucune plus-value normative. Cette conclusion, totalement absurde bien que légale, est d'ailleurs rejetée par la ministre de l'Intérieur elle-même en première page de sa décision contestée, au sujet de la modification de l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police (cf. *infra*, par. IX.).

2. la seconde option consiste à considérer que les infractions établies par les dispositions des règlements de police peuvent couvrir d'autres comportement que ceux établis comme infractions dans le Code pénal. Dans ce cas, des dispositions d'un règlement de police communal doivent nécessairement pouvoir toiser d'autres comportements que ceux prohibés ou sanctionnés par le législateur.

D'évidence, seule la seconde option est logique et cohérente avec l'état du droit. Il n'y aurait aucun intérêt non seulement à autoriser les communes à adopter des règlements de police mais encore à rendre l'exercice de ces pouvoirs de police obligatoires (cf. *supra*, par. II.A.) si les communes n'avaient la possibilité de prohiber que des comportements déjà prohibés par le législateur.

Le motif de la décision contestée selon lequel :

> **Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine « *toute autre forme de mendicité* ». Il n'est pas**
>
> *Page 5 de la décision contestée.*

n'est par conséquent pas susceptible de fonder en droit la décision contestée.

Selon le raisonnement qui précède, le simple fait pour la Ville de Luxembourg de réintroduire l'interdiction d'une pratique qui ne serait plus pénalement sanctionnée par le Code pénal – *quod non* – ne justifierait pas, en droit, la décision contestée.

Par conséquent, la décision contestée est assise sur un motif inexact et, partant, illégal.

V. SUR L'ABSENCE DE VIOLATION DE LA LOI DU 10 AOÛT 1992 RELATIVE À LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

La décision contestée soutient – à tort – que la décision contestée serait contraire à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse :

> **Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine *« toute autre forme de mendicité »*. Il n'est pas clair quelles sont les formes exactes de mendicité visées, mais il ne fait nul doute que la mendicité simple en fait partie. L'article 42 précité semble viser aussi, du moins implicitement, la mendicité des mineurs et est ainsi contraire au Code pénal et à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse qui établit la majorité pénale à 18 ans.**

Page 5 de la décision contestée.

La question de l'âge pénal est sans aucune incidence sur la formulation de l'infraction. L'articulation entre l'article 29 de la loi communale – qui prévoit la sanction pénale de la violation d'un règlement de police communal – d'un côté, et la loi du 10 août 1992, d'un autre côté, ressortit de la compétence du juge pénal.

Du reste, aucune infraction établie par le Code pénal n'est assortie d'une précision selon laquelle elle ne s'applique pas aux mineurs. La question de la responsabilité pénale n'est pas toisée dans la définition des infractions établies par le Code pénal.

La décision contestée confond la définition de l'incrimination, d'un côté, avec les conditions de son application et de sa répression, d'un autre côté, qui n'ont pas à être établies dans la définition de l'incrimination.

À suivre le raisonnement de la ministre de l'Intérieur, si la définition de l'incrimination devait nécessairement préciser qu'elle ne s'applique qu'aux majeurs sous peine d'être illégale, aucune infraction du Code pénal ne serait applicable, car en contradiction avec la loi du 10 août 1992, argument qui n'a pas de sens sur le plan juridique.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

VI. SUR LA PROPORTIONNALITÉ

La ministre de l'Intérieur, dans sa décision contestée, soutient à tort que :

> **temps et de lieu dont l'étendue de chacune correspond, en fait, à une interdiction générale. En effet la mendicité est interdite de 07 :00 à 22 :00 et dans les espaces qui sont les plus fréquentés de la Ville pendant les horaires précités. En dehors de cette plage horaire et des espaces déterminés, la mendicité ne peut pas avoir lieu de manière effective et réelle à défaut de public ou de passants auprès desquels les mendiants pourraient appeler à la générosité. L'interdiction de l'article 42, bien que limitée en droit, revient à une interdiction générale de fait. Des différences en fonction de l'auteur de la mendicité, de sa**

Page 4 de la décision contestée.

La ministre de l'Intérieur estime ainsi que, malgré l'encadrement strict – temporel et géographique – de la limitation de la mendicité, elle devrait être considérée comme une « *interdiction générale de fait* ».

Cette conclusion est erronée, pour les raisons qui suivent.

A. Quant à la limitation temporelle

La délibération du 27 mars 2023 du Conseil communal prohibe la mendicité de 07h à 22h, sur certains territoires de la Ville.

Cette limitation est certes étendue, mais il est faux de dire qu'elle revient à une « *interdiction générale de fait* ».

Les quelques espaces géographiques de la Ville de Luxembourg concernés par la limitation de la mendicité ne sont pas vides de toute personne en dehors des horaires indiqués.

Il suffit, par ex., de penser aux rues animées le soir en semaine et plus encore pendant les week-end au niveau des bars et lieux festifs de la rue de la Boucherie ou de la rue du Marché aux herbes, de même que sur la Place d'Armes, en particulier en été, qui ne désemplit pas avant tard et, en tout état de cause, bien après 22h. On peut encore penser à l'avenue de la Liberté ou l'avenue de la Gare, qui connaissent également une vie importante après 22h, ou encore au champ du Glacis, qui accueille très souvent des évènements se poursuivant jusque tard la nuit.

Il est donc tout à fait faux de considérer, comme le fait la ministre de l'Intérieur, que « *la mendicité ne peut pas avoir lieu de manière effective et réelle à défaut de public ou de passants auprès desquels les mendiants pourraient appeler à la générosité* » après 22h, dans les quelques lieux concernés par la limitation.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

B. Quant à la limitation géographique

Pour mémoire, la limitation formulée par la délibération du 27 mars 2023 du Conseil communale est limitée à quelques zones et rues de la Ville, à savoir :

- une partie de la Ville Haute (celle comprise entre les rues suivantes : Boulevard Roval - Côte d'Eich - rue du Palais de Justice - rue Wiltheim - rue Large - rue du Saint Esprit Plateau du Saint Esprit - boulevard F.D. Roosevelt - Boulevard Royal) ;

- les grandes artères du quartier de la Gare (Av. de la Liberté, Av. de la Gare, Bd de la Pétrusse, Pont Adolphe et Rue de Strasbourg) ;

- quelques places publiques (champ du Glacis, places de la Constitution, de l'Europe, de la Gare, Léon XIII, de Paris, du Parc, de Strasbourg et Wallis) ;

- les parcs publics (parcs de Cessange, Édith Klein, Édouard André, de Gasperich, Kaltreis, Laval, Mansfeld, de Merl, central et Tony Neuman ainsi que les skateparks de Dommeldange, de Gasperich et de la Pétrusse).

Considérer que cette délimitation équivaut une « *interdiction générale de fait* » relève du parti-pris ou de la pétition de principe.

La réalité objective que le tribunal administratif pourra seule prendre en considération est différente : outre les parcs et quelques places publiques centrales, ne sont en effet concernées qu'une partie de la Ville-Haute et quelques artères du quartier de la Gare.

La Ville de Luxembourg n'est pas limitée à ces zones géographiques.

La vision de carte postale de la Ville de Luxembourg qui semble sous-tendre la décision de la ministre de l'Intérieur omet de prendre en considération le fait que la Ville de Luxembourg comporte de nombreux autres points d'attraction déconcentrés qui sont très vivants. L'on ne citera ici que les quartiers très animés toute l'année du Limpertsberg, du Kirchberg, de la Cloche d'Or ou encore de Bonnevoie, de Merl et de Belair où la limitation de la mendicité ne s'applique pas.

Ne sont notamment pas concernés par la limitation de la mendicité les abords des grands centres commerciaux comme celui du Kirchberg, de la Cloche d'Or ou encore du City Concorde, qui présentent une très forte affluence tout au long de l'année.

Ne sont pas non plus concernés les quartiers touristiques de Clausen, du Grund ou encore du Pfaffenthal.

Concernant la Ville-Haute, il convient de noter que l'intégralité du quartier n'est pas concernée par la limitation de la mendicité. Les entrées directes et passantes de la ville sont exclues du périmètre de limitation.

Dans la Vielle Ville, la rue Sigefroi, à la jonction avec la montée de Clausen, et jusqu'au croisement avec la rue Large et la rue Wiltheim n'est pas concernée par la limitation de la mendicité, pas plus que le Chemin de la Corniche. Il s'agit pourtant de haut-lieux de la fréquentation touristique, avec l'entrée des casemates à proximité, la vue sur le Grund depuis la corniche et l'accès au Petit Train.

De même, les rues situées entre le parc Édouard André ou le parc Édith Klein, depuis les abords des parcs d'un côté, et le boulevard Royal, d'un autre côté, ne sont pas non plus concernés par cette limitation.

S'agissant du quartier de la Gare, en réalité, seules quelques artères sont concernées. Elles sont indiquées en rouge sur la carte ci-dessous :

(Le recours continue à la page suivante)

On constate très clairement que la quasi-totalité du quartier, extrêmement fréquenté dans son intégralité, est exclu du périmètre de la limitation. Toutes les rues commerçantes situées à l'ouest de l'avenue de la Liberté sont hors du périmètre de la limitation, de même que la zone où se trouve la nouvelle Cité de la Sécurité sociale. Il en va de même pour toute la zone très commerçante située à l'est de l'avenue de la Gare.

S'agissant des parcs, il s'agit de lieux de détente, fréquentés par des familles avec enfants. Des espaces de jeux leur sont même dédiés. Les parcs accueillent ainsi une population très vulnérable – les enfants – qu'il convient de protéger tout particulièrement.

Les parcs constituent des « cocons » dans lesquels il convient d'assurer une sécurité, une hygiène, une salubrité et une tranquillité publiques maximales.

Il en va de même pour les skate-parks, qui sont fréquentés principalement par des mineurs.

Il résulte de tout ce qui précède que le périmètre de la limitation concerne, en substance :

- les lieux à très forte densité humaine dont les rues, souvent étroites, doivent être dégagées (par ex. le périmètre de limitation dans la Ville Haute) ;

- les artères à forte densité de passage (artères situées entre et depuis la gare et la Ville Haute) ;

- les places qui constituent des parkings (champ du Glacis, par ex.) ou qui doivent restées dégagées, c'est-à-dire, sans stationnement de personnes, notamment aux abords d'institutions européennes, pour des raisons de sécurité (par ex. la place de l'Europe) ;

- et enfin, les lieux qui exigent que la Ville assure une sécurité et une tranquillité maximales (les parcs et skate-parks, principalement fréquentés par des familles avec enfants).

Ce périmètre se trouve restreint au strict nécessaire et ne prive aucunement les personnes pratiquant la mendicité de solliciter autrui de façon réelle et effective sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

En tout état de cause, il est tout à fait faux d'affirmer que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 aurait pour objet ou pour effet de conduire une « *interdiction générale de fait* ».

Ce motif de la décision contestée manque ainsi en fait.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

VII. SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ À LA CEDH

A. Exposé du motif de la décision contestée

La décision contestée expose, en substance, la règle établie à l'article 29 de la loi communale :

> **Les règlements communaux doivent être conformes aux normes hiérarchiquement supérieures[4]. Il y a donc lieu d'examiner si l'interdiction visée à l'article 42 du règlement de police générale de la Ville de Luxembourg est conforme au droit international et national.**

Page 4 de la décision contestée.

Dans cette perspective de l'examen de la conformité de la délibération du 27 mars 2023 du Conseil communal, la décision contestée adopte comme norme de référence, notamment, la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après « CEDH »).

La décision contestée repose sur le motif suivant :

> En ce qui concerne le droit international, la question de la conformité de l'interdiction de « *toute autre forme de mendicité* » de 07 :00 – 22 :00 dans les endroits les plus fréquentés sur le territoire de la Ville de Luxembourg à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention)[5] se pose.
>
> Selon la Cour, l'interdiction légale de la mendicité peut constituer une ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 8 de la Convention, mais qu'elle peut être justifiée, par des considérations d'ordre public et de sécurité publique, particulièrement en présence de formes agressives de mendicité. Or la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention. La Cour a encore estimé que l'autorité interne qui interdit la mendicité doit démontrer de manière convaincante que l'ingérence dans l'exercice d'un droit protégé par la Convention est proportionnée aux buts poursuivis et qu'elle correspond à un besoin social impérieux. Ainsi, une interdiction générale est une mesure radicale qui mérite une justification solide. Une interdiction simple de la mendicité, indépendamment de l'auteur de l'activité poursuivie, et de sa vulnérabilité éventuelle, de la nature de la mendicité ou de sa forme agressive ou inoffensive, du lieu où elle est pratiquée ou de l'appartenance ou non de l'auteur à un réseau criminel constitue par conséquent une ingérence non justifiée.
>
> Il en ressort que l'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg n'est pas justifié par des motifs concrets quelconques.

Page 4 de la décision contestée.

La ministre de l'Intérieur renvoie à l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CourEDH »)[17].

L'affaire devant la CourEDH avait été initiée par une requérante de nationalité roumaine appartenant à la minorité rom, condamnée pour avoir pratiqué la mendicité à Genève à une peine d'amende, laquelle avait été exécutée sous forme de peine d'emprisonnement, en application de la loi genevoise.

La CourEDH avait conclu que, dans les faits et circonstances de l'espèce, la Suisse avait violé l'article 8 CEDH.

La ministre de l'Intérieur, dans sa décision attaquée, déduit rapidement – et erronément – du dispositif de l'arrêt précité que « *la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés* ».

Appliquant la conclusion erronée qui précède à la délibération du 27 mars 2023, la ministre de l'Intérieur conclut :

> forme ou de l'appartenance à des réseaux ne sont pas opérées. Il en résulte que l'interdiction de l'article 42 est à considérer comme une interdiction générale de la mendicité, disproportionnée quant aux objectifs poursuivis et, surtout, contraire à l'article 8 de la Convention.

Il convient de corriger l'erreur commise par la ministre de l'Intérieur et d'apprécier la conformité de la délibération du 27 mars 2023 à la CEDH dans une perspective redressée et exempte de tout vice de raisonnement.

[17] CourEDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15.

B. Un arrêt exclusivement fondé sur une analyse *in concreto*

1. *Un constat préliminaire : l'absence de consensus au sein des États parties*

Avant tout raisonnement juridique, la Cour se livre à une analyse comparée du régime juridique applicable à la mendicité dans 38 États parties à la CEDH.

La CourEDH constate l'absence de consensus au sein des États parties à la CEDH en ce qui concerne la répression de la mendicité.

Il n'existe donc pas, à l'échelle des États parties à la CEDH, de refus de la limitation de la mendicité.

2. *Les faits de l'espèce conditionnent l'applicabilité de l'article 8 CEDH*

La CourEDH apprécie l'applicabilité – avant même d'évoquer son application concrète – de l'article 8 CEDH au regard des faits précis et particuliers de l'espèce.

Elle juge tout d'abord que :

> *c. Slovénie*, nos 24816/14 et 25140/14, § 116, 10 mars 2020). La Cour estime que la dignité humaine est sérieusement compromise si la personne concernée ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants (voir, dans ce sens, l'arrêt rendu par le Conseil d'État belge le 6 janvier 2015 dans l'affaire *Pietquin et autres*, cité au paragraphe 28 ci-dessus). En mendiant, l'intéressé adopte un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire.

Page 21 de l'arrêt – §56.

La CourEDH place son raisonnement dans la perspective de la dignité humaine et considère que la mendicité constitue un moyen pour « *surmonter une situation inhumaine et précaire* ».

C'est au regard de l'atteinte à la dignité que la CourEDH raisonne.

La conséquence immédiate de cette position de départ du raisonnement réside dans la nécessité d'apprécier les faits de l'espèce :

> n° 37). En d'autres termes, il convient de prendre en compte les spécificités du cas concret, et notamment les réalités économiques et sociales de la personne concernée.

Page 22 de l'arrêt – §57.

La CourEDH prend alors soin de délimiter les données du contexte particulier de l'affaire qu'elle juge :

> 58. S'agissant du cas d'espèce, la requérante allègue qu'elle est extrêmement démunie, analphabète et sans emploi. Le Gouvernement ne le conteste d'ailleurs pas. Dès lors, la Cour n'a aucune raison de douter de la véracité de cette allégation. L'intéressée affirme également qu'elle ne bénéficie pas d'aide sociale et il n'apparaît pas non plus qu'elle soit soutenue par une tierce personne. La Cour est prête à accepter que la mendicité permettait à la requérante d'acquérir un revenu et d'atténuer sa situation de pauvreté. En interdisant la mendicité de manière générale et en infligeant à la requérante une amende, assortie d'une peine d'emprisonnement pour non-exécution de la peine prononcée, les autorités suisses l'ont empêchée de prendre contact avec d'autres personnes afin d'obtenir une aide qui constitue, pour elle, l'une des possibilités de subvenir à ses besoins élémentaires.

Page 22 de l'arrêt – §58.

Au terme de son examen des faits de l'espèce, la CourEDH constate que la mendicité était l'unique moyen – à l'exception de tout autre – pour la requérante de subvenir à ses besoins.

Les autres moyens théoriquement existant, à savoir le soutien d'un proche et l'aide sociale, sont exclus dans le cas d'espèce, le Gouvernement n'ayant pas contesté et la CourEDH ayant admis que la requérante ne disposait, dans les faits, pas de possibilité de bénéficier de ces soutiens alternatifs.

La CourEDH exprime ce constat de l'absence de choix autre que la mendicité pour survivre dans le chef de la requérante au paragraphe 115 de son arrêt :

> 115. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la sanction infligée à la requérante ne constituait une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. Dans le cas d'espèce, elle considère que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, a porté atteinte à la dignité humaine de l'intéressée et à l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce.

Page 35 de l'arrêt – §115.

La lecture de l'arrêt qui précède est également celle du Juge luxembourgeois à la CourEDH, Georges RAVARANI, qui expose, dans son opinion en partie concordante et en partie dissidente, qui mérite d'être citée *in extenso* :

> 4. ***L'importance conférée aux faits de l'espèce par la majorité.*** Les faits de l'espèce sont très importants puisque le raisonnement de l'arrêt repose pour l'essentiel sur le constat factuel que « l'intéressée est issue d'une famille extrêmement pauvre, qu'elle est analphabète, qu'elle n'avait pas de travail et qu'elle ne touchait pas d'aide sociale. Il ne ressort pas du dossier qu'elle aurait été prise en charge par quelqu'un d'autre. Dès lors, la Cour n'a pas de raison de douter que la mendicité constituait pour elle l'un des moyens de survivre. »[2] Et la conclusion ne fait pas de doute : c'est *parce qu'elle* se trouvait dans un tel état de dénuement extrême qu'elle avait *besoin* de mendier pour subvenir à ses besoins élémentaires[3] et c'était *ainsi* que, selon la majorité, sa dignité humaine était en jeu : « se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, la requérante avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins par la mendicité. »[4] L'affirmation d'un lien de causalité entre la pauvreté et la nécessité de mendier pour survivre est particulièrement prononcée dans la conclusion à laquelle arrive l'arrêt concernant la proportionnalité de la mesure incriminée : « (...) la Cour estime que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre (...) »[5] Selon l'arrêt, cet état de fait n'a pas seulement pesé dans l'appréciation de l'exercice de mise en balance des intérêts respectifs, mais il a aussi, en amont, rendu l'article 8 de la Convention applicable[6].

Pages 43 et 44 de l'arrêt.

Autrement dit, la CourEDH reconnaît, au vu des faits particuliers du cas d'espèce, l'applicabilité de l'article 8 de la CEDH dans l'affaire qui lui était soumise, mais uniquement parce qu'elle a constaté que la requérante « *n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance* » (§115 de l'arrêt, précité).

(Le recours continue à la page suivante)

3. *Les faits de l'espèce conditionnent le constat de la violation de l'article 8 CEDH*

Selon la même démarche que s'agissant du raisonnement relatif à l'applicabilité de l'article 8 CEDH, la CourEDH examine, au fond, le contexte concret de l'affaire qui lui était soumise.

Très logiquement, elle constate que la mendicité constituait pour la requérante le seul moyen de survivre, eu égard aux faits de l'espèce :

> 107. S'agissant, d'abord, de l'intérêt (privé) de la requérante à se livrer aux activités incriminées, à savoir la pratique de la mendicité, il est incontesté que l'intéressée est issue d'une famille extrêmement pauvre, qu'elle est analphabète, qu'elle n'avait pas de travail et qu'elle ne touchait pas d'aide sociale. Il ne ressort pas du dossier qu'elle aurait été prise en charge par quelqu'un d'autre. Dès lors, la Cour n'a pas de raison de douter que la mendicité constituait pour la requérante l'un des moyens de survivre. Elle estime que, se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, l'intéressée avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins par la mendicité.

Page 33 de l'arrêt – §107.

La CourEDH prend également soin de souligner que la sanction, en l'espèce, avait été un emprisonnement :

> 108. Quant à la nature et à la sévérité de la sanction infligée, la Cour rappelle que la requérante a été condamnée à une amende de 500 CHF, assortie d'une peine privative de liberté de cinq jours en cas de non-paiement. Incapable de payer cette somme, l'intéressée a effectivement purgé une peine privative de liberté dans la prison provisoire de Champ-Dollon à partir du 24 mars 2015. Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement, la Cour estime que cette peine privative de liberté peut être prise en compte dans le cas d'espèce, même si elle est intervenue après le dépôt de la présente requête, en ce qu'elle est la conséquence directe de l'impossibilité pour la requérante de s'acquitter de l'amende qui lui avait été infligée, soit la mesure dont l'intéressée se plaint devant la Cour. Par ailleurs, le Gouvernement a amplement eu l'occasion de se prononcer sur la proportionnalité de ladite mesure au cours de la procédure contradictoire devant la Cour.
>
> 109. La Cour estime qu'il s'agit d'une sanction grave. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard à la situation précaire et vulnérable de la requérante, l'imposition d'une peine privative de liberté, qui peut alourdir encore davantage la détresse et la vulnérabilité d'un individu, était pour elle presque automatique et quasiment inévitable.

Page 33 de l'arrêt – §108 et 109.

La CourEDH souligne ainsi, tout à la fois (1) le caractère extrêmement grave de la peine d'emprisonnement, (2) le caractère automatique et quasiment inévitable de cette peine, (3) la situation déjà précaire et vulnérable de la requérante et (4) le fait que la peine – grave et automatique – ne pouvait avoir comme conséquence que de dégrader encore la situation de la requérante.

En conséquence, la CourEDH conclut qu'en privant la requête d'exercer la seule activité lui permettant de survivre, l'État a violé l'article 8 CEDH :

> 115. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la sanction infligée à la requérante ne constituait une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. Dans le cas d'espèce, elle considère que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, a porté atteinte à la dignité humaine de l'intéressée et à l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce.

Page 35 de l'arrêt – §115.

4. Conclusion intermédiaire

La lecture attentive de l'arrêt et de l'opinion séparée du Juge RAVARANI, bien loin de confirmer le motif de la décision contestée, la contredit totalement.

Il est tout à fait faux de considérer, comme la fait la ministre de l'Intérieur, que, de façon générale :

> *(...) la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention*

La CourEDH a simplement jugé, très logiquement d'ailleurs, que (1) une interdiction générale et absolue de la mendicité touchant (2) des personnes dont il est prouvé qu'elles ne disposent pas d'autre moyen de survie que la mendicité porte atteinte au respect de leur droit à la vie privée établie par l'article 8 de la CEDH.

C. Le raisonnement et la solution de l'arrêt *Lacatus c. Suisse* ne sont pas transposables à la présente instance

Au terme de ce qui précède, il ne peut être retenu que l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité, constitue un motif valable et légal de la décision contesté.

En effet, plusieurs différences majeures entre, d'un côté, la solution retenue par l'arrêt *Lacatus c. Suisse* et, de l'autre côté, la situation en litige conduisent à la conclusion qui précède :

1. tel que démontré au paragraphe 0, qui précède, la limitation de la mendicité établie par la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est ni générale ni absolue, contrairement à la loi suisse évoquée dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité ;

2. tel que démontré au paragraphe I.D., qui précède, la Ville met tout en œuvre pour que personne ne soit réduit à mendier. S'y ajoute que l'État sert également tout une série

de prestations sociales destinées à empêcher que des personnes deviennent vulnérables au point de n'avoir pas d'autres choix que de devoir mendier, alors que, dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité la CourEDH a reconnu que la requérante ne disposait d'aucun autre moyen de subsistance que la mendicité ;

3. aucune peine de prison n'est établie en cas de violation de la limitation de la mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg alors que dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité, la requérante a effectivement été emprisonnée.

En conséquence, ni le caractère généralisé de l'interdiction de la mendicité, ni la nécessité de mendier, ni la gravité de la peine, ni son caractère automatique – qui constituent autant de circonstances justifiant la solution de l'arrêt *Lacatus c. Suisse* – ne sont présents dans le cas d'espèce soumis au Tribunal administratif.

Aussi, la solution retenue par la Cour EDH dans son arrêt *Lacatus c. Suisse* précité, est purement et simplement inapplicable au cas d'espèce.

Il en résulte mécaniquement que le motif de la décision contestée fondé sur la considération erronée que :

> *(...) la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention*

manque en fait comme en droit.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

Du reste, à titre surabondant, il y a lieu de souligner qu'une éventuelle condamnation pénale ne serait, en tout état de cause, pas prononcée par la Ville de Luxembourg mais par l'État.

Il appartient en tout état de cause au juge pénal de faire prévaloir la CEDH sur le droit interne, en cas de contrariété entre ces deux *corpus* de normes.

En conséquence, une éventuelle violation de la CEDH ne pourrait en toutes hypothèses avoir lieu que si et seulement si un juge pénal, constatant l'état de nécessité de mendicité dans lequel se trouverait un prévenu pour survivre, le condamnerait malgré tout à une peine de police.

En aucun cas, la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est susceptible, par elle-même, c'est-à-dire, sans l'intervention postérieure d'un juge pénal, de violer la CEDH.

VIII. SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU PRINCIPE DE LÉGALITÉ DES DÉLITS ET DES PEINES

La décision contestée repose sur le motif – erroné – que :

> **dépénalisée par la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Ainsi l'article 42 ne remplit pas le degré de précision exigé par le principe de la légalité des peines prévu à l'article 14 de la Constitution et est contraire aux articles 342 et suivants du Code pénal.**

Page 6 de la décision contestée.

Le fondement de la conclusion – erronée – de la ministre de l'Intérieur repose sur ce qu' « *il n*[e serait] *pas clair quelles sont les formes exacte de mendicité visées* » par la limitation de la mendicité établie par la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023.

L'article 41 du règlement de police de la Ville de Luxembourg prohibe en tout temps et en tous lieux « *toute forme de mendicité organisée ou en bande* ».

L'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg – dans la version que la ministre de l'Intérieur a refusé d'approuver par sa décision contestée – dispose :

> *Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite [ndla : suivent les limitations de temps et de lieux]*

L'expression « *toute autre forme de mendicité* » de l'article 42 doit être lue par rapport à l'article 41 du règlement de police – qui précède immédiatement l'article 42 – et qui, lui, vise « *toute forme de mendicité organisée ou en bande* ».

En conséquence, contrairement à ce qu'indique la ministre de l'Intérieur, la définition des activités limitées est très claire : il s'agit de toute forme de mendicité, autres que la « *mendicité organisée ou en bande* » qui, elles, sont toujours interdites.

La décision contestée repose d'ailleurs sur une contradiction de motifs, puisqu'elle admet elle-même la conclusion qui précède :

> **L'article 42 est encore imprécis dans la mesure où il n'est pas clair quelles sont les formes exactes de mendicité visées. Elles ne sont pas définies de manière explicite, mais seulement générale et en n'excluant que la mendicité organisée ou en réunion interdite par l'article 41. Il faut en conclure que sont visées toutes les autres formes de mendicité déjà incriminées ou non par le Code pénal, à savoir les formes de mendicité aggravée visées par les articles 342 et suivants du Code pénal et la mendicité simple**

Page 5 de la décision contestée.

Il y a lieu de souligner que l'argument tiré d'une contrariété alléguée à l'ancien article 14 de la Constitution (dont le principe est repris aujourd'hui à l'article 19 de la nouvelle Constitution) constitue, en réalité, un argument de pur mauvaise foi, soulevé avec le seul objectif de « faire feu de tout bois ».

En effet, la formule « *tout autre forme* » apparaît à de nombreuses reprises dans le Code pénal dont, par ex (le soussigné souligne) :

– à l'article 135-4, paragraphe 1er, qui dispose :

> *Toute personne qui, volontairement et sciemment, fait activement partie d'un groupe terroriste, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, ou par toute autre forme de financement de ses activités, en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste, est punie d'un emprisonnement d'un à huit ans et d'une amende de 2.500 euros à 12.500 euros, ou d'une de ces peines seulement,*

même si elle n'a pas l'intention de commettre une infraction dans le cadre de ce groupe ni de s'y associer comme auteur ou complice.

- à l'article 135-11, paragraphe 1er, qui dispose :

  Constitue un acte de provocation au terrorisme la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, y compris par le biais de réseaux de communications électroniques, avec l'intention d'inciter, directement ou indirectement, à la commission d'une des infractions visées au présent chapitre.

- à l'article 136*ter*, point 7, qui dispose :

  Est qualifié de crime contre l'humanité l'un des actes suivants lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque: (...)

  7. viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable ; (...)

- à l'article 442-1*bis*, qui dispose :

  Constitue une disparition forcée l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté d'une personne, dans des conditions la soustrayant à la protection de la loi, par un ou plusieurs agents de l'État ou par une personne ou un groupe de personnes agissant avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement des autorités de l'État, lorsque ces agissements sont suivis de sa disparition et accompagnés soit du déni de la reconnaissance de la privation de liberté, soit de la dissimulation du sort qui lui a été réservé ou de l'endroit où elle se trouve.

Par ailleurs, une recherche dans le Code pénal avec l'occurrence « autre » – adjectif qui constitue la substance essentielle du motif erroné soulevé par la ministre de l'Intérieur pour justifier sa décision contestée – démontre que cet adjectif apparaît à 263 reprises.

L'emploi de l'adjectif « autre » et le renvoi à « *toute autre forme* » pour la définition d'une infraction pénale est par conséquent une démarche parfaitement admise en droit pénal.

Il en résulte que le motif de la décision contestée est erroné et, partant, illégal.

IX. CONCERNANT L'ILLÉGALITÉ DU REFUS D'APPROUVER L'ARTICLE 22, PARAGRAPHE 1ER, DU RÈGLEMENT DE POLICE

La décision contestée porte également refus d'approuver l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police de la Ville de Luxembourg, dans sa rédaction issue de la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023.

(Le recours continue à la page suivante)

La décision contestée est, sur ce point, ainsi libellée :

> A. Article 22, paragraphe 1er
>
> L'article 22, paragraphe 1er dispose que *« Sans préjudice des dispositions qui précèdent, il est interdit de troubler le repos nocturne de quelque manière que ce soit »*. L'article est superfétatoire, voire non-conforme à la loi alors que l'infraction en question est prévue par l'article 561.1° du Code pénal qui a la teneur suivante : *« Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros : 1° Ceux qui se seront rendus coupables de bruits ou tapages nocturnes de nature à troubler la tranquillité des habitants ; ... »*.

Page 1 de la décision contestée.

La décision contestée est également illégale sur le point qui précède, pour les raisons suivantes.

En premier lieu, il résulte du libellé même de l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police de la Ville de Luxembourg, dans sa rédaction issue de la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023, que l'interdiction s'applique aux troubles du repos nocturne générés « *de quelque manière que ce soit* ».

En comparaison, l'article 561, point 1°, du Code pénal ne s'applique qu'aux troubles provenant de « *bruits ou tapages* ».

Le champ d'application de l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police de la Ville de Luxembourg est donc plus large que l'infraction prévue et réprimée à l'article 561 du Code pénal.

En conséquence, le motif sur lequel repose la décision contestée selon lequel « *L'article* [serait] *superfétatoire* » manque totalement en fait.

En deuxième lieu, la décision contestée repose sur une double contradiction de motifs.

En effet, tout d'abord, si une disposition réglementaire est jugée « *superfétatoire* » pour doubler une disposition légale, elle ne peut, par définition, pas lui être « *non-conforme* ».

Soit la disposition réglementaire double la disposition légale, et, en conséquence, elle ne lui ajoute rien, de sorte qu'elle ne peut pas lui être, par définition, « *non-conforme* », soit, au contraire, la disposition réglementaire ne se contente pas de doubler pas la disposition légale et, dans ce cas, elle ne peut être « *superfétatoire* ».

En exposant que « *L'article est superfétatoire, voire non-conforme à la loi* », la décision contestée repose sur des motifs contradictoires.

Elle est, partant, illégale.

Ensuite, il y a de souligner que la décision contestée se contredit dans ses motifs, au détriment de la Ville, en refusant d'adopter une position claire sur le fait de savoir si une disposition d'un règlement de police communal peut diverger des dispositions pénales légales ou non.

En effet, au sujet de l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police, la ministre de l'Intérieur estime illégale une disposition qu'elle juge « *superfétatoire* » pour doubler une disposition du Code pénal.

Cependant, la ministre de l'Intérieur, dans la même décision contestée, juge illégale une disposition d'un règlement de police communal prohibant un comportement non réprimé par le Code pénal (cf. *supra*, au sujet de l'article 42 du règlement de police, par. IV.0).

Si l'on porte un regard attentif sur l'intégralité de la décision contestée – en tant qu'elle concerne l'article 22, paragraphe 1er, et l'article 42 – la position de la ministre de l'Intérieur est tout à la fois de refuser d'approuver une disposition d'un règlement de police parce qu'elle ajoute à la loi ET une disposition d'un règlement de police parce qu'elle n'ajoute rien à loi.

Ce faisant, la décision contestée adopte – dans le même acte ! – deux positions exactement contraires qui, appliquées ensemble, comme dans la décision contestée, aboutissent en réalité à neutraliser totalement le pouvoir de police communal.

La décision contestée est, partant, illégale.

Mais il y a plus grave encore, ces deux positions contradictoires adoptées et appliquées par la ministre de l'Intérieur dans le même acte – la décision contestée – sont toutes deux erronées sur le plan juridique et illégale.

Il a déjà été démontré qu'une disposition d'un règlement de police communal peut tout à fait interdire un comportement qui n'est pas prohibé par le Code pénal (cf. *supra*, par. IV.0.).

Mais, en outre, une disposition d'un règlement de police communal peut tout à fait doubler une infraction prévue et réprimée par le Code pénal.

En effet, et en troisième lieu, à supposer même que l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police soit « *superfétatoire* » par rapport à l'article 561, point 1), du Code pénal – *quod non* – cette circonstance ne serait pas de nature à justifier le refus d'approbation.

La Cour administrative a jugé, de façon très claire et sans ambiguïté[18] :

> *Il convient de relever qu'en droit aucun texte n'empêche qu'un règlement communal prononce l'interdiction d'une activité même si celle-ci est déjà totalement ou partiellement prohibée par des textes découlant de sources hiérarchiquement supérieures, l'intérêt de la norme apparemment surabondante pouvant être de persister au cas où le texte de source supérieure viendrait à changer ou à être abrogé.*

En conséquence, le simple fait pour l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police de la Ville de Luxembourg de doubler l'article 561, point 1°, du Code pénal serait en tout état de cause sans incidence sur sa légalité.

Il résulte de tout ce qui précède que le motif de la décision contestée est erroné et, partant, illégal.

[18] Cour adm., 7 mai 2002, n° 14197C du rôle, p. 5.

X. INDEMNITÉ DE PROCÉDURE

Il résulte de tout ce qui précède que la décision contestée ne repose sur aucun motif valable.

La décision contestée a, en réalité, été adoptée à des seules fins politiques, sans aucune assise juridique un tant soit peu solide.

L'instrumentalisation d'un acte juridique – la décision contestée – à des fins purement politiques, sans aucune argumentation juridique un minimum valable, a placé la Ville de Luxembourg dans l'obligation de former le présent recours, dans le seul but de lui permettre d'assumer ses missions obligatoires de police administratif, au profit exclusif des habitants et usagers du domaine public.

En conséquence, sur le fondement de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, il y a lieu d'accorder à la Ville de Luxembourg une indemnité de procédure de 10 000 euros, visant à couvrir les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, dont, notamment, les frais d'avocats.

PAR CES MOTIFS

et tous autres à déduire en plaidant et à suppléer même d'office et sous la réserve formelle et expresse de pouvoir changer, majorer ou modifier les présentes conclusions en cours d'instance et suivant qu'il appartiendra, Maître Marc THEWES pour sa partie conclut à ce qu'il

PLAISE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

dire et juger le présent recours recevable,

au fond, le dire et juger bien-fondé,

partant, annuler la décision de la ministre de l'Intérieur du 15 mai 2023, en ce qu'elle refuse d'approuver les articles 22, paragraphe 1er, et 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg, tel que modifié par la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023,

renvoyer le dossier en prosécution de cause devant la ministre de l'Intérieur,

condamner l'État à payer à la Ville de Luxembourg une indemnité de procédure de 10 000 EUR pour les frais qu'il serait inéquitable de laisser à sa charge au vœu de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999, parmi lesquels les honoraires d'avocat;

sous toutes réserves généralement quelconques.

Luxembourg, le 14 août 2023

Pour original,

p. Marc THEWES – Avocat à la Cour, emp.,
Laurent WELTER – Avocat à la Cour

INVENTAIRE DES PIÈCES AU SOUTIEN DU RECOURS

Pièce n° [1]	Décision de la ministre de l'Intérieur du 15 mai 2023
Pièce n° [2]	Rapport d'activités 2021 de la Direction des affaires sociales de la Ville de Luxembourg
Pièce n° [3]	Extraits de plaintes reçues par la Ville de Luxembourg
Pièce n° [4]	Règlement de police de la Ville de Diekirch (extraits)
Pièce n° [5]	Règlement de police de la Ville d'Ettelbrück (extraits)
Pièce n° [6]	Règlement de police de la Ville de Dudelange (extraits)
Pièce n° [7]	Courrier du 1er mars 2021 du ministère des Affaires étrangères à la Ville de Luxembourg
Pièce n° [8]	Compte-rendus des réunions entre la Ville et l'État ayant traité de la mendicité
Pièce n° [9]	Liste des associations œuvrant dans le domaine social subventionnées par la Ville de Luxembourg
Pièce n° [10]	Guide de légistique (Secrétariat général du Gouvernement et Conseil d'État français – extraits)
Pièce n° [11]	Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires (Conseil d'État de Belgique – extraits)

22

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

CL,PN/CSC

P.V. JUST 22
P.V. AI 22

Commission de la Justice

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 11 juillet 2024

Ordre du jour :

1. Demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique déi gréng du 7 juin 2024 portant sur la note de recherche de la cellule scientifique de la Chambre des Députés « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg »

2. Uniquement pour les membres de la Commission de la Justice

   7961 Projet de loi modifiant :
   1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
   2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
   - Rapporteur : Monsieur Laurent Mosar

   - Présentation et adoption d'une série d'amendements

3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm (remplaçant M. Alex Donnersbach), M. Guy Arendt, M. Gilles Baum (remplaçant Mme Carole Hartmann), Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Sven Clement, Mme Claire Delcourt (remplaçant Mme Paulette Lenert), M. Laurent Mosar, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Charel Weiler, Mme Stéphanie Weydert, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission de la Justice

M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer (remplaçant M. Laurent Mosar), M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Emile Eicher, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, membres de la Commission des Affaires intérieures

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice
M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

Mme Mathilde Crouail, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyes, du Ministère de la Justice

M. Laurent Knauf, du Ministère des Affaires intérieures

Mme Clémence Janssen-Bennynck, Mme Marie Marty, M. Fabio Spirinelli, de la cellule scientifique de la Chambre des Députés

M. Christophe Li, M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Donnersbach, Mme Carole Hartmann, Mme Paulette Lenert, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, Mme Taina Bofferding, M. Luc Emering, M. Laurent Mosar, M. Tom Weidig, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission des Affaires intérieures ; M. Laurent Mosar, Président de la Commission de la Justice

*

1. Demande[1] de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique déi gréng du 7 juin 2024 portant sur la note de recherche de la cellule scientifique de la Chambre des Députés « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg »

Recevabilité de la demande sous rubrique

M. Laurent Mosar (Président, CSV) signale, en guise d'introduction, qu'un recours juridictionnel a été introduit devant le tribunal administratif à l'encontre de la décision de la Ville de Luxembourg portant sur la modification de l'article 42[2] de son règlement de police

[1] *cf.* Annexe n°1

[2] « ***Article 42.*** *Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite du lundi au dimanche inclus, de 7.00 heures à 22.00 heures, ceci sur toutes les aires de jeux et dans les parkings publics, ainsi que dans les rues, places et parcs publics suivants de la Ville de Luxembourg :*

- Quartier Ville Haute : L'intégralité de la zone se trouvant à l'intérieur du périmètre délimité par les rues suivantes : boulevard Royal – Côte d'Eich – rue du Palais de Justice - rue Wiltheim – rue Large – rue du Saint Esprit – Plateau du Saint Esprit – boulevard F.D. Roosevelt – boulevard Royal.

Quartier Gare : avenue de la Liberté, avenue de la Gare, boulevard de la Pétrusse, Pont Adolphe, rue de Strasbourg

- Places publiques : Champ du Glacis, Place de la Constitution, Place de l'Europe, Place de la Gare, Place Léon XIII, Place de Paris, Place du Parc, Place de Strasbourg, Place Wallis

communal. Dès lors, il convient de constater qu'un contentieux est pendant et il y a lieu de soulever la question si le sujet mis à l'ordre du jour de la réunion de ce jour peut être discuté entre les Députés et le Gouvernement, sans violer la séparation des pouvoirs.

L'orateur juge nécessaire de trancher la question d'un éventuel empiètement du législateur dans le champ de compétence du pouvoir judiciaire, alors que le recours prémentionné conteste la licéité de l'article précité du règlement de police communal. L'orateur rappelle que seul le juge du fond peut statuer valablement sur un tel recours.

Mme Simone Beissel (DP) est d'avis qu'il convient de mettre les débats y relatifs en suspens, et ce, jusqu'à ce que les juridictions compétentes aient tranché sur la licéité de l'article litigieux du règlement de police communal.

Mme Sam Tanson (déi gréng) et M. Dan Biancalana (LSAP) contestent cette analyse. Les orateurs estiment que l'existence d'un tel recours n'empêche aucunement l'examen de la note de recherche de la cellule scientifique de la Chambre des Députés par les Députés, et de mener une discussion sur les arguments y développés. Les orateurs signalent, d'une part, que le sujet de l'interdiction de la mendicité simple constitue un sujet médiatisé qui a été débattu à plusieurs reprises dans l'enceinte parlementaire et sur la place publique et, d'autre part, que les débats y relatifs entre les Députés et le Gouvernement n'ont aucune incidence sur le recours juridictionnel formulé par un justiciable. Selon les orateurs, aucune violation de la séparation des pouvoirs ne peut être relevée. Enfin, ils donnent à considérer que la note de recherche prémentionnée a été publiée et que les considérations y développées sont accessibles au public.

Décision : le débat sur la note de recherche « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg » est maintenu à l'ordre du jour de la réunion de ce jour.

Echange de vues

- Mme Sam Tanson (déi gréng) tient à remercier les auteurs de la note de recherche pour leur travail de recherche. L'oratrice estime que la note est rédigée de manière neutre et se focalise sur plusieurs thématiques intéressantes, tout en examinant la question de l'interdiction de la mendicité simple au regard de la jurisprudence existante en la matière.

  Il se pose la question de savoir quelles interdictions communales peuvent être mises en place par les responsables communaux, au regard de la loi pénale en vigueur et au regard des dispositions constitutionnelles applicables au moment de l'adoption dudit règlement, ainsi qu'au regard des dispositions constitutionnelles applicables depuis la réforme constitutionnelle du 1er juillet 2023.

  L'expert juridique de la cellule scientifique retrace de prime abord l'historique de l'article 563, point 6°, du Code pénal qui a érigé la mendicité simple en contravention et l'effet qu'a eu la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui a, entre autres, modifié le Code pénal. Les termes de ladite modification législative relative à l'article 563 du Code pénal sont obscurs. Depuis lors, des analyses divergentes ont été discutées sur l'abrogation de la mendicité simple dans le Code pénal et sur l'intention du législateur de l'époque. Les travaux préparatoires semblent en effet indiquer que le législateur n'avait pas l'intention d'abroger l'infraction de mendicité simple mais seulement la mesure de reconduite à la frontière des mendiants. La jurisprudence constate que la loi du 29 août 2008 a abrogé l'infraction de mendicité simple. Cette position jurisprudentielle est constante depuis plusieurs

---

- Parcs publics : Parc de Cessange, Parc Edith Klein, Parc municipal d'Edouard André, Parc de Gasperich, Parc Kaltreis, Parc Laval, Parc Mansfeld, Parc de Merl, Parc Central, Parc Tony Neuman, Skatepark Dommeldange, Skatepark Gasperich, Skatepark Péitruss »

années. La conséquence en est que, selon la jurisprudence, la mendicité simple n'est plus une infraction pénale punie par le Code pénal. Si le législateur entend contrecarrer cette position jurisprudentielle, il lui incombe alors d'adopter une loi qui énonce clairement que la mendicité simple constitue une contravention.

Il y a lieu de souligner que cela n'empêche aucunement les communes à interdire la mendicité simple. Les compétences des communes en matière de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques reposent sur des décrets de 1789[3] et 1790[4], qui sont des actes légaux distincts du Code pénal. Il n'est en effet pas requis que la loi pénale interdise un comportement pour qu'une commune l'interdise dans le cadre de ses compétences communales.

En ce qui concerne l'analyse faite par la cellule scientifique de la Chambre des Députés et le cadre de sa mission, il convient de noter qu'elle a été saisie sur la question de la conformité de l'interdiction communale de la mendicité par rapport à l'article 37[5] actuel de la Constitution. La Constitution révisée prévoit une disposition, appelée clause transversale, qui porte sur les conditions dans lesquelles l'exercice des libertés publiques peut être limité. De plus, il résulte de cette révision constitutionnelle que les lois contraires à la Constitution ne sont plus applicables. Or, selon l'oratrice, une analyse de la question de la conformité de l'interdiction communale de la mendicité par rapport aux dispositions applicables avant la révision constitutionnelle du 1er juillet 2023 n'aurait pas eu de résultat différent, et ce, en raison du fait que ces dispositions anciennes avaient déjà prévu non seulement le principe de légalité pénale mais aussi le respect du critère de la nécessité qui doit être examiné *in concreto,* pour qu'une commune puisse valablement limiter les libertés publiques.

Il y a également lieu de relever que la question même de la nécessité d'une révision du cadre légal applicable aux communes a été soulevée par le Conseil d'Etat, ainsi que par le ministère de l'Intérieur lors des travaux portant sur ladite révision constitutionnelle.

- Mme Lydie Polfer (DP) peut confirmer plusieurs éléments évoqués dans la note de recherche. L'oratrice renvoie à un passage de ladite note de recherche et cite : « *L'interprétation que le juge pénal a donnée de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 ne semble nullement correspondre à la volonté du législateur lorsqu'il a entendu modifier l'article 563, 6° du Code pénal. Rien n'indique une quelconque volonté de supprimer l'infraction de mendicité simple dans les travaux parlementaires et la formulation maladroite de l'article 157 est, selon toute vraisemblance, une erreur qui n'a jamais été rectifiée au cours de ces débats […]* ».

  L'oratrice précise que les responsables communaux n'ont jamais remis en cause la validité d'un jugement prononcé par un tribunal. Au regard des missions communales qui leur sont conférées par la loi, les responsables communaux n'ont pas pu baisser les bras face au phénomène de la mendicité qui s'est considérablement empiré au fil de la dernière décennie et qui a suscité l'émoi des résidents à de multiples reprises. L'oratrice renvoie à des entrevues avec des résidents de la commune, ainsi qu'aux photographies et plaintes qui ont été annexées au recours[6] formulé par la Ville de Luxembourg contre la décision ministérielle visant à annuler l'interdiction de la mendicité par voie d'un règlement de police communal. Aux yeux de l'oratrice, les critères de la nécessité d'agir et de la proportionnalité de l'interdiction communale sont remplis et l'oratrice se montre confiante que la commune établira la preuve y relative devant les juridictions compétentes.

---

[3] Proclamation du Roi, du 28 Décembre 1789, sur un Décret de l'Assemblée Nationale, pour la Constitution des Municipalités.

[4] LOI des 16-24 août 1790 Sur l'Organisation judiciaire.

[5] « ***Art. 37.*** *Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.* »

[6] *cf.* Annexe n°2

❖ Mme Sam Tanson (déi gréng) renvoie à la note de recherche qui se penche de manière approfondie sur la jurisprudence établie par les cours et tribunaux et qui retient que le juge pénal considère la mendicité simple comme étant abrogée. Il en résulte que des poursuites pénales pour des faits de mendicité simple sont vouées à l'échec.

En ce qui concerne le critère de proportionnalité de l'interdiction de la mendicité simple par un règlement de police communal, l'oratrice confirme que seul le juge du fond peut trancher cette question.

L'oratrice regarde cependant d'un œil critique la volonté des autorités communales de vouloir lutter contre la mendicité agressive et organisée en interdisant la mendicité simple, étant donné que cette mesure est disproportionnée selon son avis.

En ce qui concerne les décrets prémentionnés de 1789 et 1790 portant sur la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques, l'oratrice doute que ces actes juridiques datant de la période de la révolution française offrent la précision nécessaire pour valablement interdire la mendicité simple sur le territoire d'une commune.

L'expert juridique de la cellule scientifique explique que les deux décrets en question ne comportent aucune mention relative à la mendicité. Ces décrets comportent cependant une attribution générale de certaines compétences de police administrative aux communes. A noter que plusieurs dispositions de ces décrets risquent de s'avérer contraires à la Constitution, telle qu'en vigueur depuis la réforme constitutionnelle du 1er juillet 2023.

A noter qu'une spécificité du droit luxembourgeois consiste dans le fait que le pouvoir réglementaire ne peut seul incriminer des comportements : tant le comportement incriminé que la sanction y applicable devraient être prévus par la loi.

La doctrine[7] luxembourgeoise a examiné la question de la caducité des règlements communaux, à la suite de la réforme constitutionnelle prémentionnée. Elle estime que les règlements communaux qui ont valablement été adoptés avant ou après la révision constitutionnelle, dans une matière qui était déjà réservée à la loi, en application d'une loi qui fixait déjà clairement les objectifs des mesures d'exécution, devraient continuer à s'appliquer.

Concernant les règlements qui auraient été adoptés avant la révision constitutionnelle, dans une matière qui est désormais réservée à la loi et qui ne l'était pas avant, le règlement valablement pris devrait survivre, si son contenu n'était pas contraire à la Constitution.

Enfin, concernant les règlements ou les dispositions de règlements communaux qui auraient été adoptés après la révision constitutionnelle, dans une matière réservée à la loi, mais sans loi d'habilitation prévoyant clairement les objectifs des mesures d'exécution et les conditions auxquelles elles sont soumises, ceux-ci seraient contraires à l'article 124[8] de la Constitution.

---

[7] P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », Journal des tribunaux Luxembourg, N° 87, juin 2023, p. 77. L'auteur mentionne également la doctrine française sur cette question, abordant notamment la question des actes pris sur le fondement d'habilitations législatives qui seraient contraires à la Constitution nouvelle adoptée en 1958, pour appuyer son raisonnement. V. en particulier S. Ferrari, « De l'art du trompe-l'œil : l'abrogation implicite de la loi par la Constitution au service d'un continuum constitutionnel », Revue française de droit constitutionnel, n° 83, 2010, spéc. pp. 508 et 509.

[8] « ***Art. 124.*** *Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.*
Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

❖ M. Sven Clement (Piraten) souhaite avoir de plus amples informations sur le critère de la proportionnalité de la mesure ordonnée par les autorités communales, ainsi que sur l'aspect de la note de recherche portant sur le principe de la légalité des délits et des peines.

En ce qui concerne la lutte contre la mendicité en bande ou organisée, il s'agit d'un comportement qui est déjà prohibé par le Code pénal et qui est sanctionnable de peines d'emprisonnement. Or, le règlement de police communal interdit également ce comportement prohibé par la loi en y prévoyant des amendes administratives. L'orateur s'interroge sur la conformité de cette démarche avec le principe de l'égalité devant la loi.

L'expert juridique de la cellule scientifique explique que la proportionnalité de la mesure ordonnée ne peut être examinée que par le juge du fond dans le cadre d'un débat contradictoire au cours duquel les parties au procès présentent leurs arguments et leurs preuves.

En ce qui concerne le cumul des infractions prémentionnées par l'honorable Député, l'oratrice signale que la problématique émane du fait que des sanctions très différentes sont prévues, d'une part, par le Code pénal qui sanctionne la mendicité aggravée d'une peine privative de liberté et, d'autre part, par le règlement de police communal qui sanctionne le même comportement infractionnel d'une amende de police.

❖ M. Dan Biancalana (LSAP) souhaite avoir des informations supplémentaires sur lesdits décrets de 1789 et 1790 et met en doute le caractère suffisamment précis de ces actes juridiques, au regard du fonctionnement actuel des communes. L'orateur soulève la question de l'opportunité d'une réforme approfondie de ces textes, et ce, dans une optique pour lutter contre des insécurités juridiques existantes.

L'expert juridique de la cellule scientifique signale qu'en ce qui concerne la nécessité et la proportionnalité des comportements interdits par un règlement de police communal, cette analyse doit s'effectuer au regard des missions de police administrative attribuées par ces décrets aux communes. La jurisprudence a développé une appréciation de la nécessité d'une mesure de police au niveau communal et souligne qu'une appréciation *in concreto* doit être effectuée dans ce cas et doit servir au maintien de l'ordre public.

❖ Mme Sam Tanson (déi gréng) revient sur l'abrogation dudit point 6°, du Code pénal et renvoie aux constats dressés par la note de recherche qui est discutée lors de la réunion de ce jour. L'oratrice cite le passage suivant : « *Il n'est donc pas nécessaire que la loi pénale punisse la mendicité simple pour qu'un règlement communal puisse valablement interdire ce comportement, pour autant que cette interdiction vise le maintien de l'ordre public au niveau communal et que les restrictions aux libertés publiques soient nécessaires et proportionnées au regard du but poursuivi* ». Aux yeux de l'oratrice, la question cruciale consiste dans l'examen de la nécessité et de la proportionnalité de cette interdiction communale portant sur la mendicité simple et dans la question de savoir si cette interdiction est réellement le moyen adéquat pour garantir le maintien de l'ordre public, tout en prenant en considération les droits et libertés consacrés aux citoyens.

❖ Mme Lydie Polfer (DP) souligne la validité du règlement de police adopté par les responsables communaux. L'oratrice confirme l'appréciation faite par la doctrine et estime également que des règlements qui ont été adoptés avant la révision constitutionnelle, ce qui est en l'espèce le cas pour le règlement de police communal de la Ville de Luxembourg, dans une matière qui

---

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. »

est désormais réservée à la loi et qui ne l'était pas avant, ce règlement reste valable si son contenu n'est pas contraire à la Constitution.

*

2. Uniquement pour les membres de la Commission de la Justice

7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Amendement 1

L'article 36 du projet de loi, portant modification de l'article 11 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *la loi RBE* »), est amendé comme suit :

« **Art. 36.** L'article 11 de la même loi prend la teneur suivante :
« Art. 11. (1) L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert :
1° aux autorités nationales dans l'exercice de leurs missions ;
2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme**, y compris à l'égard des entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ;**
3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4° du paragraphe 1er comprennent notamment :
1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ainsi que les journalistes professionnels établis dans un ou plusieurs Etats Membres de l'Union européenne ;
2° les organisations, associations ou fondations établies sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet est la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme ;
4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1er, points 1°, 2° ou 5° du présent article. » »

Commentaire :

L'amendement proposé fait suite à l'avis de l'ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, qui souligne que l'avocat devrait également être en mesure d'avoir un accès au registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *RBE* ») aux fins de connaître les bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée, du fait que leurs clients ont l'intention de conclure des transactions avec celles-ci.

Dans l'état du texte, tel qu'il est proposé, les avocats, tout comme les autres professionnels, ont un accès non limité au RBE comme ceci est précisé à l'article 15 de la loi RBE. Néanmoins, cet accès est circonscrit dans le contexte du devoir de vigilance à l'égard de la propre clientèle des avocats. Par l'amendement proposé sous rubrique, il est prévu de mentionner explicitement que l'accès des professionnels s'étendant aussi à l'égard des entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme.

Amendement 2

L'article 38 du projet de loi, portant modification de l'article 13 de la loi RBE, est amendé comme suit :

« **Art. 38.** L'article 13 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 13. (1) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation sont fixées par règlement grand-ducal.
Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités nationales visées à l'article 11, paragraphe 1er, point 1° est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé.

(2*bis*) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.

(3) Aucune information sur une consultation des données par une entité ou personnes relevant d'une des catégories visées à l'article 11, paragraphe 1er, points 1°, **2°,** 3° et 4°, et du paragraphe 2, points 1°, 2° et 4° ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs et le gestionnaire s'assure que la consultation de données du

Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs. » »

Commentaire :

La modification de l'article 36 du projet de loi (prévue par l'amendement 1) entraîne une modification à l'article 38 par voie de conséquence, en prévoyant à l'article 13, paragraphe 2, de la loi RBE, auquel renvoie l'article 19*quater* de la loi RBE, un droit d'accès d'un bénéficiaire effectif, exercé de façon différée et indirecte *via* la Commission Nationale pour la Protection des Données (ci-après « *CNPD* »), et ce, également dans le cas de consultations du RBE effectuées par des professionnels.

Par ailleurs, l'accès au RBE dans le cadre de transactions qu'une personne envisage de conclure ne vise pas explicitement le cas où un professionnel fait une telle vérification en ce qui concerne les transactions avec les entités avec lesquelles ses clients entendent conclure une transaction.

Il est toutefois rappelé que les professionnels doivent être en mesure de retracer et justifier dans quel contexte une consultation a été effectuée pour répondre à toute sollicitation de la CNPD dans le cadre de l'exercice du droit d'accès par un bénéficiaire effectif, le *Luxembourg Business Registers* n'étant pas en mesure de faire une distinction entre les consultations faites au titre de l'article 11, paragraphe 1er, point 2°.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

3. Divers

Aucun point divers n'a été soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Annexe n°1

NOTE DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE - 039

L'interdiction de la mendicité au Luxembourg

Pour citer le document : M. Marty et F. Spirinelli, « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg », Cellule scientifique de la Chambre des Députés, Luxembourg, 5 juin 2024

Résumé

- La mendicité a été érigée en infraction pénale dans le Code pénal, adopté en 1879 par la Chambre des Députés.
- La **mendicité simple**, à savoir le simple fait de faire appel à la charité publique dans son intérêt personnel, a été érigée en contravention à l'article 563, 6° du Code pénal.
- La **mendicité aggravée ou qualifiée,** punissant des formes de mendicité plus graves, comme mendier en réunion, au moyen de menaces ou de violences, a été érigée en délit aux articles 342 et suivants du Code pénal.
- Les **actes visant à organiser la mendicité d'autrui** sont punis par l'article 382-1 du Code pénal. Il s'agit d'une forme de traite des êtres humains, dont le mendiant peut être la victime.
- Les infractions de mendicité, simple ou aggravée, n'ont pas connu de modification majeure jusqu'à la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.
- L'article 157 de cette loi est venu modifier l'article 563, 6° du Code pénal.
- La formulation de l'article 157 est obscure. Les travaux préparatoires semblent indiquer que le législateur n'avait pas l'intention d'abroger l'infraction de mendicité simple mais seulement la mesure de reconduite à la frontière des mendiants. Le juge pénal, obligé de trouver un sens à cette disposition obscure afin de l'appliquer, a cependant estimé que la loi du 29 août 2008 avait abrogé l'infraction de mendicité simple.
- Cette interprétation est constante depuis 2009 et la mendicité simple n'est plus poursuivie.
- **Ainsi, quand bien même l'infraction demeure inscrite dans le Code pénal consolidé, nous pouvons affirmer que la loi, telle qu'interprétée par le juge pénal, a abrogé l'infraction de mendicité simple.**
- Cela étant, contrairement à une idée largement répandue, cette abrogation ne prive pas les communes de la possibilité théorique d'interdire la mendicité simple.
- Les communes portent la responsabilité d'offrir à leurs habitants les avantages d'une

bonne police, à savoir la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques au niveau communal.

Eu égard aux circonstances locales, les communes peuvent prendre des mesures de police administrative générale, dans le but de maintenir l'ordre public au niveau communal.

C'est dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative que la Ville de Luxembourg a interdit, dans son règlement général de police, la mendicité. Toutes les formes de mendicité sont visées, selon des conditions temporelles et territoriales différentes. La mendicité simple est également restreinte.

Cette interdiction communale, reposant sur les dispositions réglementant la police administrative générale, peut viser des comportements en fonction des particularités locales, même s'ils ne sont pas punis par la loi pénale.

L'abrogation de la mendicité simple dans le Code pénal n'a donc pas d'incidence sur la possibilité d'interdire la mendicité au niveau communal.

La Cellule scientifique est plus spécifiquement saisie **sur la question de la conformité de l'interdiction communale de la mendicité à l'article 37 de la Constitution**.

L'article 37 de la Constitution a été introduit à la faveur de la dernière révision de la Constitution, entrée en vigueur le 1er juillet 2023. Cet article, appelé clause transversale, organise les conditions dans lesquelles l'exercice des libertés publiques peut être limité.

L'interdiction de la mendicité vient en effet **limiter certaines libertés publiques garanties par la Constitution** : la liberté individuelle, qui comprend la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, en restreignant les mendiants dans leurs possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins. Une atteinte à la liberté d'expression et au principe d'égalité pourrait également être envisagée.

Selon l'article 37 de la Constitution, les limitations aux libertés publiques doivent respecter certaines conditions :

- elles doivent être prévues par la loi **(première condition)**,

- poursuivre un objectif d'intérêt général ou de protection des droits et libertés d'autrui **(deuxième condition)**,

- être nécessaires et proportionnées à la poursuite de cet objectif **(troisième condition)**.

La première condition est que toute limitation aux libertés publiques doit être prévue dans la loi.

Cette exigence issue de l'article 37 de la Constitution doit être lue en combinaison avec le nouvel article 124 de la Constitution, relatif aux règlements communaux.

Le nouvel article 124 de la Constitution permet aux communes d'exercer leur pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi. Cette intervention est conditionnée à l'existence d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

En matière de police administrative générale, au regard de l'interdiction de la mendicité, une telle disposition légale particulière fait vraisemblablement défaut.

Néanmoins, nous ne pouvons apporter de réponse claire quant aux conséquences de ces nouvelles exigences constitutionnelles sur l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

La deuxième condition prévue par l'article 37 de la Constitution est que ces limitations aux libertés publiques doivent poursuivre un objectif d'intérêt général ou de protection des droits et libertés d'autrui.

Cet objectif doit être apprécié dans le contexte de l'exercice des pouvoirs de police administrative générale des communes. Les limitations des libertés publiques **doivent uniquement poursuivre le but de maintenir l'ordre public au niveau communal**.

En l'occurrence, l'interdiction de la mendicité est prise, d'après le conseil

communal, « dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique », la commune ayant reçu des plaintes de la part d'habitants au regard de certains comportements. Selon le conseil communal, elle viendrait aussi lutter contre la traite des êtres humains.

Il n'appartient pas à la Cellule scientifique de se prononcer sur la légitimité de ces motifs. Néanmoins, les justifications avancées par la commune seront utiles à l'examen de la troisième condition.

La troisième condition posée par l'article 37 est que toute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être nécessaire et proportionnée à la poursuite de ce but légitime.

Une mesure de police administrative est **nécessaire** si elle constitue le seul moyen de préserver l'ordre public et qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire.

Au regard de la mendicité aggravée, la nécessité d'une intervention communale fait défaut dans la mesure où ces comportements constituent déjà des délits dans le Code pénal et font l'objet de poursuites pénales sur le fondement des articles 342 et suivants du Code pénal.

Au regard de la mendicité simple, la nécessité de répondre aux troubles générés par ce comportement particulier dans les rues visées **pourrait éventuellement être justifiée,** pour autant que la commune en démontre la réalité. En revanche, la nécessité de punir la mendicité simple pour lutter contre la traite des êtres humains est douteuse, en particulier eu égard au fait que le Code pénal prévoit expressément que les victimes de la traite, forcées à mendier, ne sont pas pénalement responsables.

Une mesure de police administrative interdisant la mendicité est **proportionnée** si l'intensité et la gravité du trouble à l'ordre public généré par les mendiants sont proportionnées à la gravité des restrictions qui leur sont imposées dans leurs possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins.

L'appréciation de la proportionnalité doit être réalisée sur base des éléments concrets justifiant les mesures liberticides à l'égard des mendiants. **C'est une appréciation d'espèce qui incombe au juge,** sinon à l'autorité d'approbation du règlement communal.

L'interdiction de la mendicité simple contenue dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg **n'est pas générale et absolue** : elle concerne des rues déterminées et une plage horaire précise. Cependant, l'interdiction est très large en ce qu'elle vise de nombreuses rues très fréquentées, s'étend sur une plage horaire de 7 heures à 22 heures, tous les jours de la semaine et n'est pas limitée dans le temps. Elle réduit grandement les possibilités pour les personnes dans le besoin de faire appel à la générosité des passants.

Au vu de la gravité de l'atteinte aux droits des mendiants, la condition de proportionnalité ne sera remplie qu'en présence d'une atteinte aussi grave à l'ordre public au niveau communal, générée par l'activité de mendicité simple.

Enfin, parmi les libertés publiques garanties par la Constitution figure **le principe de légalité pénale**, consacré à l'article 19 de la Constitution.

Ce principe n'a pas été analysé à travers l'article 37 de la Constitution mais a fait l'objet d'un examen détaillé au vu de la nature répressive de la mesure de police administrative en question.

Le principe de légalité pénale signifie que toute infraction pénale, et plus largement toute disposition qui sanctionne un comportement de mesures répressives, doit être prévue, tant ses éléments constitutifs que sa sanction, dans la loi. Le principe exige également que la loi pénale soit claire, prévisible et accessible, pour protéger les individus contre l'arbitraire des autorités publiques.

L'interdiction de la mendicité aggravée au niveau communal vient punir d'une amende des comportements qui sont déjà punis de peines d'emprisonnement dans le Code pénal. Ce cumul d'incrimination nuit à la clarté de la loi pénale, en particulier parce qu'un même comportement est puni de

deux peines différentes. Nous pourrions également y voir une rupture de l'égalité devant la loi pénale.

- Les dispositions en matière de police administrative générale ne semblent pas non plus assez précises pour que la mendicité simple puisse être érigée en infraction pénale par les communes.

- **Au vu de l'ensemble de ces considérations, les dispositions relatives à la mendicité contenues dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg sont vraisemblablement contraires à la Constitution. Un tel constat relève cependant de la compétence du juge, administratif ou judiciaire, seul compétent pour se prononcer sur la constitutionnalité du règlement communal.**

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

Auteurs : Marie Marty, Fabio Spirinelli - Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

Relecteurs : Prof. Valérie Malabat (Université de Bordeaux), Clémence Janssen-Bennynck (Cellule scientifique de la Chambre des Députés)

Requérant : Mme Taina Bofferding, LSAP

Luxembourg, le 5 juin 2024

(*Crédit photo encadré : Cédric Letsch*)

1 CONSIDÉRATIONS HISTORIQUES SUR LA RÉPRESSION DE LA MENDICITÉ 9

1.1 La création des infractions de mendicité et de vagabondage 9
1.2 L'introduction de l'infraction de mendicité au Luxembourg 10

2 L'INFRACTION PÉNALE DE MENDICITÉ AU LUXEMBOURG ET À L'ÉTRANGER 13

2.1 La mendicité telle qu'elle est réprimée au Luxembourg 13
2.1.1 La mendicité dite simple 13
2.1.2 La mendicité dite aggravée ou qualifiée 16
2.1.3 La traite des êtres humains 17
2.2 La mendicité telle qu'elle est réprimée à l'étranger 18
2.2.1 Allemagne 18
2.2.2 Belgique 19
2.2.3 France 19

3 L'ABROGATION DE L'INFRACTION DE MENDICITÉ SIMPLE DANS LE CODE PÉNAL 21

3.1 L'obscurité de la modification législative du 29 août 2008 21
3.2 L'intention du législateur : la suppression de la reconduite à la frontière 22
3.3 L'interprétation indispensable de la loi du 29 août 2008 par le juge pénal 23
3.3.1 Le pouvoir d'interprétation du juge 23
3.3.2 Le constat de l'abrogation de la mendicité simple 24

4 L'INTERDICTION COMMUNALE DE LA MENDICITÉ : UNE INTERDICTION N'EXIGEANT PAS UNE INSCRIPTION PRÉALABLE DANS LA LOI PÉNALE 27

4.1 La compétence des communes dans la limitation des libertés publiques 27
4.2 L'exercice du pouvoir réglementaire communal en matière pénale 29
4.2.1 Les interdictions communales peuvent viser des comportements non punis par la loi pénale 29
4.2.2 Un règlement communal ne devrait pas reproduire la loi pénale 31

5 LA CONFORMITÉ DU RÈGLEMENT COMMUNAL À LA CONSTITUTION 34

5.1 Les incertitudes quant à la compétence des communes pour limiter les libertés publiques 36
5.1.1 L'intervention du pouvoir réglementaire communal dans les matières réservées à la loi 36
5.1.2 Les conséquences de la modification de la Constitution sur le règlement communal 39
5.2 La nécessité et la proportionnalité de la limitation des libertés publiques 43
5.2.1 Le but poursuivi par l'interdiction de la mendicité 43
5.2.2 L'interdiction de la mendicité limite l'exercice des libertés publiques 44
5.2.3 La nécessité et la proportionnalité de l'interdiction de la mendicité 47
5.3 Les atteintes au principe constitutionnel de la légalité pénale 53
5.3.1 Les incriminations et sanctions doivent être clairement prévues par le législateur 53
5.3.2 L'absence de clarté de l'interdiction de la mendicité 54
5.3.3 La loi n'est pas suffisamment précise pour permettre au pouvoir communal d'incriminer la mendicité 57

6 EN CONCLUSION 59

7 BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE CONSULTÉE 60

Le 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg a approuvé plusieurs modifications du règlement général de police modifié du 26 mars 2001, parmi lesquelles l'interdiction de la mendicité. L'article 41 du règlement interdisait déjà la mendicité en bande ou organisée, de mineurs et de « majeurs accompagnés de mineurs »[1]. Ces dispositions furent complétées par un nouvel article 42 interdisant « toute autre forme de mendicité », tous les jours de la semaine, entre 7 heures et 22 heures, dans certaines zones et rues sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

Tout règlement général de police est soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur[2]. Par une décision du 15 mai 2023, la ministre de l'Intérieur Taina Bofferding a refusé d'approuver les modifications visées[3]. Un recours en annulation fut introduit devant le Tribunal administratif.

Le Tribunal administratif n'eut cependant pas l'occasion d'examiner ce recours. Par une décision du 11 décembre 2023, le nouveau ministre de l'Intérieur Léon Gloden a approuvé les modifications au règlement général de police de la Ville de Luxembourg. Selon l'appréciation du ministre, la mesure décidée par le conseil communal répondrait à un trouble à l'ordre public suffisamment prouvé, serait proportionnée et ne serait pas contraire à la loi pénale[4].

En application de l'article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988, le règlement est devenu obligatoire trois jours après sa publication par voie d'affichage et mention de la publication en due forme a été publiée au Mémorial B n° 539 du 1er février 2024.

C'est dans ce contexte que la Cellule scientifique a été saisie des questions formulées comme suit :

> « Le ministre des Affaires intérieures a récemment décidé d'approuver la modification du règlement de police de la Ville de Luxembourg, autorisant ainsi une interdiction de la mendicité dans la capitale. Or, la Constitution révisée, telle qu'en vigueur depuis le 1er juillet 2023, dispose en son article 37 que toute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi, respecter leur contenu essentiel et être conforme au principe de proportionnalité.
>
> Les dispositions du règlement de police de la Ville de Luxembourg, telles qu'approuvées par le ministre de l'Intérieur, sont-elles conformes à la Constitution ?
>
> Quel est l'état actuel de la jurisprudence au niveau des poursuites et des condamnations en matière de mendicité et plus précisément depuis la loi du 29 août 2008 ayant modifié l'article 563 du Code pénal ?
>
> En outre, nous souhaiterions une étude de droit comparé de nos trois pays voisins (Belgique, France, Allemagne) pour connaître les différences de législations quant à la question de la mendicité. »

---

1 Compte rendu analytique des séances du conseil communal, n° 2/2023, Séance du 27 mars 2023, plus spécialement pp. 108 et s.

2 Article 29, alinéa 5 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle que modifiée.

3 Selon la réponse du 16 mai 2023 de Madame la Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding à la question parlementaire n° 7884 de l'honorable Député François Benoy concernant l'interdiction de la mendicité par le Règlement général de police de la Ville de Luxembourg, ce refus était entre autres motivé « pour être contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

4 Réponse du 12 janvier 2024 de Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, à la question parlementaire n°102 de l'honorable député Meris Sehovic au sujet de l'approbation ministérielle de l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

Avant de répondre aux questions posées, quelques éléments historiques feront office d'introduction. Ils permettront de comprendre que les discussions relatives au traitement répressif de la mendicité sont loin d'être nouvelles et que l'introduction de l'infraction de mendicité simple au Luxembourg constituait déjà une particularité par rapport à la France et la Belgique (1). La seconde partie sera consacrée à l'infraction de mendicité telle que réprimée au Luxembourg, en application de la loi pénale et du règlement général de police de la Ville de Luxembourg, ce qui permettra de préciser quels comportements sont visés par les incriminations de mendicité dite simple, mendicité aggravée et organisation de l'exploitation de la mendicité. Cette partie sera complétée d'une présentation du traitement répressif de la mendicité en Allemagne, en Belgique et en France (2).

Il est également demandé à la Cellule scientifique de présenter l'état de la jurisprudence au regard des poursuites et condamnations en matière de mendicité simple. Cette demande ne peut être abordée efficacement sans traiter la question de l'abrogation de l'infraction de mendicité simple par la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, telle qu'interprétée par le juge pénal (3). Cela nous conduira à clarifier les compétences des communes en matière de police administrative générale, le maintien de l'ordre public au niveau communal les autorisant, sous certaines conditions, à limiter l'exercice des libertés publiques. Nous exposerons que, contrairement à ce qui semble ressortir du débat actuel, les mesures de police administrative en matière de mendicité ne reposent pas sur une incrimination pénale préalable, au contraire (4).

Enfin, ces jalons posés nous permettront d'aborder le cœur de la saisine, à savoir le respect de l'article 37 de la Constitution par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg. Cette question est délicate à plusieurs égards, notamment en raison du fait qu'une partie de l'interdiction communale de la mendicité a été approuvée postérieurement à la révision de la Constitution, entrée en vigueur le 1er juillet 2023. En dépit de l'impossibilité d'effectuer une appréciation complète de la proportionnalité de la restriction, qui nécessite un examen des éléments concrets ayant justifié la mesure, nous tirerons un constat vraisemblable de violation de la Constitution par ledit règlement, plus précisément de l'article 37 de la Constitution, mais aussi de l'article 17 et 19 de la Constitution (5).

1 CONSIDÉRATIONS HISTORIQUES SUR LA RÉPRESSION DE LA MENDICITÉ

- Le phénomène social de mendicité est loin d'être récent et préoccupe les autorités étatiques depuis plusieurs siècles[5].
- L'incrimination de ce comportement a d'abord été introduite dans le Code pénal napoléonien de 1810.
- L'infraction de mendicité a été adaptée et maintenue dans le Code pénal luxembourgeois de 1879.
- **L'infraction de mendicité simple a été introduite à l'article 563, 6° du Code pénal de 1879 alors qu'elle n'avait pas d'équivalent dans le Code pénal belge**, qui a pourtant largement inspiré le Code pénal luxembourgeois.
- **Les raisons de l'introduction de l'infraction de mendicité simple n'ont pas pu être identifiées**.

1.1 LA CRÉATION DES INFRACTIONS DE MENDICITÉ ET DE VAGABONDAGE

Au Moyen Âge, si la charité chrétienne encourage à venir en aide aux pauvres, ils sont différenciés du vagabond – un étranger à la paroisse – qui n'a pas de statut. Un ordre de priorité s'applique dans l'assistance aux pauvres : d'abord l'infirme et le malade, puis le mendiant infirme, suivi du mendiant « valide ». Tout en bas de l'échelle se retrouve le vagabond étranger[6].

Dans l'Ancien Régime français[7], plusieurs mesures devaient lutter « contre ce mal endémique »[8] que sont le vagabondage et la mendicité, relevant tantôt de la sévérité à travers des mesures de bannissement, des châtiments physiques ou des travaux forcés[9], tantôt de l'humanité à travers des mesures de charité ou

[5] Pour un aperçu historique éclairant sur la répression de la mendicité jusqu'au XX^{ème} siècle, v. R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, pp. 26 et s. ; R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 170.

[6] M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 288.

[7] La doctrine pénaliste fait état néanmoins des premières recommandations de prendre soin des pauvres et de leur procurer du travail dans l'œuvre législative de Charlemagne, et mentionne une première ordonnance répressive visant l'oisiveté et la mendicité en février 1350, v. R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 27. Aussi, sur l'approche de la charité envers les mendiants au Moyen-Âge, v. M. H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 287.

[8] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 170.

[9] C. LACROIX, « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019, pt 3.

d'insertion sociale[10]. La politique de répression applique une grille de lecture qui repose sur des valeurs auxquelles les vagabonds ne correspondent pas, dont la sédentarité et le travail[11].

Au cours du XVIII[e] siècle apparaissent les premiers textes législatifs dédiés à la mendicité et au vagabondage. Ils prévoient **l'arrestation et l'enfermement** des « gens sans aveu » pour endiguer ce phénomène, conduisant à l'institution de dépôts de mendicité à partir de 1767[12].

Au tournant du XIX[e] siècle, et parallèlement au développement des dépôts de mendicité, la « présomption de délinquance »[13] s'impose définitivement aux mendiants et vagabonds qui constitueraient « un réservoir de la criminalité »[14].

Ainsi, le Code pénal napoléonien de 1810 **crée les infractions de mendicité et de vagabondage**[15]. La mendicité est réprimée pénalement en fonction de l'existence de ces établissements : « dans les lieux où existent des maisons de dépôt, la mendicité est absolument prohibée ; ailleurs, le délit ne commence que s'il s'agit d'individus valides que la nécessité n'oblige pas à se livrer à ce genre de vie »[16].

> La répression pénale de la mendicité avait ainsi pour **objet de punir un style de vie qui comporte un risque de délinquance : celui de l'individu valide, se complaisant dans l'oisiveté et la paresse, abusant des aumônes plutôt que travaillant et enclin, de ce fait, à verser dans la délinquance**[17].

1.2 L'INTRODUCTION DE L'INFRACTION DE MENDICITÉ AU LUXEMBOURG

Après la création du Grand-Duché de Luxembourg en 1815, le Code pénal napoléonien de 1810 reste d'application. La loi du 18 juin 1879, portant révision du Code pénal y maintient la répression de la mendicité et du vagabondage, mais avec deux modifications sur le fond.

---

[10] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 170.

[11] A. KITTS, « Mendicité, vagabondage et contrôle social du moyen âge au XIX[e] siècle : état des recherches », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2008, n° 1, p. 38, et M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, pp. 291 et s.

[12] C. PENY, « Les dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et les débuts de l'assistance publique aux malades mentaux (1764-1790) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2011/1, N°4, pp. 11-16. Les dépôts de mendicité ont été créés en France au milieu du XVIII[e] siècle afin de recevoir et d'enfermer les vagabonds et mendiants, mais ont développé une fonction d'assistance, parfois d'accueil et de traitement, des individus défavorisés.

[13] M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 294.

[14] *Ibid*.

[15] Cela n'était pas encore le cas dans le Code pénal de 1791. *Ibid*., p. 297.

[16] R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 63.

[17] « La société de la fin du XVIII[e] siècle et du XIX[e] siècle considère la masse errante des mendiants et des vagabonds comme un réservoir de la criminalité et perçoit le vagabondage comme un état préparatoire à la commission des délits », M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue historique*, 1998, n° 2, p. 294. Aussi, « le législateur de 1811 a très bien compris que n'offrant ni l'assistance aux invalides, ni le travail aux valides, il n'avait plus le droit de punir celui qui, réduit aux extrémités, sollicite la charité publique. Il n'a voulu atteindre, dans ce cas, que le paresseux qui, le pouvant, ne veut pas travailler et vit dans l'oisiveté, en pratiquant la mendicité professionnelle caractérisée », E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 957.

La première est que le Code pénal de 1879 n'opère plus de distinction entre mendiants valides et invalides. **Toute forme de mendicité est dès lors passible d'une sanction pénale**.

La deuxième modification concerne les formes de mendicité. La mendicité aggravée ou qualifiée (comme en simulant des infirmités ou en possédant des armes) reste un délit visé aux articles 342 à 347 du Code pénal.

La simple mendicité devient une contravention punie d'une sanction pécuniaire et d'un emprisonnement, selon les termes prévus à l'article 563, 6° du Code pénal, sans qu'aucune référence à un dépôt de mendicité ne soit conservée.

Les raisons de l'introduction de l'infraction de mendicité simple ne sont pas connues.

Le Code pénal belge de 1867 a servi de modèle aux travaux de révision[18].

En 1873, après avoir sollicité les avis des autorités judiciaires[19], le Directeur général de la Justice Henri Vannerus soumet au Parquet général un *Projet de modifications à apporter au Code belge de 1867*, indiquant, article par article, les dispositions à maintenir ou à modifier.

C'est à ce moment que l'on peut dater l'apparition du point 6 de l'article 563 du Code pénal relatif à l'infraction de mendicité simple[20].

Le projet de loi déposé à la Chambre des Députés en décembre 1875 reprend la même formulation[21]. Elle est remaniée sur proposition de la Chambre des Députés, mais sans que cela ne modifie l'essence de l'infraction prévue[22].

Pourtant, la mendicité simple ne figurait pas dans le Code pénal belge de 1867 : elle faisait l'objet de mesures de sécurité à caractère administratif[23].

L'ajout du point 6 à l'article 563 est donc une **nouveauté introduite par le législateur luxembourgeois**, la mendicité simple n'ayant jamais été introduite dans le Code pénal belge de 1867.

Les sources historiques consultées ne fournissent pas de renseignements sur la motivation sous-tendant l'insertion de cette disposition[24]. Au cours des travaux législatifs, seul le deuxième paragraphe du point 6, portant sur la mise à disposition du gouvernement, est reformulé[25].

---

[18] D. SPIELMANN et A. SPIELMANN, *Droit pénal général luxembourgeois*, 2ème éd., Bruylant, 2004, p. 13.

[19] Dépêche au parquet général – Avis demandé sur les modifications à apporter au Code belge, du Directeur général de la Justice Vannerus, 15 juillet 1873, ANLux, M-00239.

[20] Au cours de travaux législatifs, les points 7 et 8, toujours en vigueur aujourd'hui, sont également ajoutés.

[21] Projet de loi portant révision du Code pénal, décembre 1875, ANLux, M-00239, p. 107.

[22] En effet, la formulation proposée par la Chambre des Députés est celle qui se retrouve dans la révision adoptée en 1876.

[23] M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *Les crimes et les délits du Code pénal*, Tome 5ème, Les crimes et les délits contre la sécurité publique, l'ordre des familles et la moralité publique, Etablissements Emile Bruylant, 1968, p. 78 ; P. -E. TROUSSE, *Les Novelles, Droit pénal, Tome I, Volume I*, Maison Ferdinand Larcier, 1956, p. 243.

[24] Dans nos recherches, nous avons trouvé un commentaire relatif au point 6, qui pourrait indiquer les motivations, mais dans un document écrit à la main, ni daté, ni signé, apparemment envoyé au professeur Nypels, sollicité par le gouvernement pendant le processus. Voici la teneur du commentaire : « En Belgique, ces faits sont réprimés par une loi spéciale. Dans le Grand-Duché il existe : un hospice central pour les indigents invalides, un dépôt de mendicité pour les mendiants valides. Le numéro 6 reproduit les dispositions actuellement en vigueur : toutefois la détention ne peut durer plus d'une année. Il paraît inutile de reproduire l'article 273 de l'ancien code. » (*Projet soumis à M. Nypels*, auteur inconnu, sans date ANLux, H-0716a).

[25] Ceci sur la suggestion d'un autre expert belge, Léonce Limelette, qui critique la teneur initiale du texte, tout en approuvant l'idée de la mise à disposition, v. Observation sur le projet de Code pénal luxembourgeois, par Léonce Limelette, substitut du procureur du Roi à Dinant (Session ordinaire de 1878-79 de la Chambre des Députés), 21 février 1879, ANLux, M-00239, p. 33 et p. 45. Sa remarque concerne l'article 346 et le point 6 de l'article 563.

En ce qui concerne les dépôts de mendicité, le Grand-Duché en est dépourvu jusque dans les années 1840. Selon la circulaire n° 108 « sur les moyens de réprimer la mendicité » du 28 novembre 1816, les dépôts de mendicité devaient prévenir les délits potentiels commis par les vagabonds, leur donner du travail et « mettre un frein à la mendicité »[26]. Un arrêté cité par la circulaire désigne le dépôt de mendicité de Namur vers lequel les mendiants du Luxembourg devraient être transportés ; les mendiants étrangers seraient en revanche conduits à la frontière[27].

Dans les années 1840, l'assistance aux pauvres est réorganisée, dans un contexte de pauvreté extrême[28]. L'étranger qui se livre à la mendicité doit être expulsé d'office[29] et le secours doit être offert avec discernement pour ne pas encourager l'oisiveté[30].

Le travail salarié constituerait l'adoucissement le plus convenable et le plus efficace qu'on puisse procurer aux « indigents valides »[31].

L'arrêté royal grand-ducal n° 2444 du 11 décembre 1846 prévoit l'ouverture d'un dépôt de mendicité dans l'ancien hospice de Saint-Jean à Luxembourg[32]. Ce dépôt de mendicité à Luxembourg devait remplir le rôle de « maison de répression et de réforme pour les mendiants condamnés » sur la base des articles 271, 274 et 282 du Code pénal[33]. Au cours du XIX^{e} siècle suivront d'autres circulaires et arrêtés sur le dépôt de mendicité[34].

---

[26] Circulaire à MM. les Sous-intendans et Maires du Grand-Duché, sur les moyens de réprimer la mendicité du 28 novembre 1816, Mémorial A n° 26, p. 328.

[27] *Ibid*., p. 330.

[28] N. FRANZ, « Arme ohne Sozialstaat : Ländliche Massenarmut in Luxemburg im 19. Jahrhundert », *in Armes Luxemburg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 156.

[29] Loi du 4 juillet 1843, n° 1499, sur le domicile de secours (article 8), Mémorial A n° 33 du 12 juillet 1943. Une circulaire de 1841 avait déjà insisté sur l'importance pour les communes de ne pas admettre trop facilement « des étrangers qui n'établissent pas, par des pièces en règle, leurs moyens d'existence et leur bonne conduite », Circulaire du 20 février 1841 n° 1232 relative à la mendicité, Mémorial A n° 15 du 5 mars 1941, , pp. 91 et s.

[30] Circulaire du 16 janvier 1844 relative au soulagement des classes malheureuses, Mémorial A n° 5 du 22 janvier 1844, p. 40.

[31] *Ibid*.

[32] P.-H. MEYERS, « L'évolution de la législation de lutte contre la pauvreté au Grand-Duché de Luxembourg au 19e siècle », *in Armes Luxemburg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 262.

[33] Circulaire du 29 décembre 1846, N° 15939-2102, relative à l'organisation de la bienfaisance publique dans le Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial *A* n° 71 du 31 décembre 1846, p. 681.

[34] Dont deux dans les années 1850 qui font référence à la capacité limitée, respectivement aux limites à imposer à l'accueil d'individus. V. Circulaire du 28 janvier 1853 N° 356-8 concernant les demandes de mise en liberté des personnes détenues au dépôt de mendicité, Mémorial A n° 10 du 12 février 1853, p. 61, et Circulaire du 15 octobre 1853, N° 4164, à Messieurs les Bourgmestres, Echevins et membres des Conseils communaux et des bureaux de bienfaisance, concernant l'exécution des arrêtés Royaux Grand-Ducaux du 11 décembre 1846 sur la bienfaisance publique dans le Grand-Duché, Mémorial A n° 81 du 18 octobre 1853, pp. 735 et s.

2 L'INFRACTION PÉNALE DE MENDICITÉ AU LUXEMBOURG ET À L'ÉTRANGER

- **L'infraction de mendicité simple punit celui qui fait appel à la charité publique, sous quelque forme que ce soit, dans son intérêt personnel.**
- Elle est visée par l'article 563, 6° du Code pénal[35] et, de manière implicite, par l'article 42 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg.
- **L'infraction de mendicité aggravée ou qualifiée punit les délits contre la sécurité publique commis par les mendiants**. Il s'agit de formes plus graves de mendicité, comme la mendicité en réunion ou la mendicité commise à l'aide de menaces ou avec des violences.
- Ces comportements sont visés par les articles 342 et suivants du Code pénal ainsi que par les articles 41 et 42 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg.
- **L'infraction de traite des êtres humains punit les actes visant à organiser la mendicité d'autrui**.
- Le mendiant est la victime de cette infraction, prévue à l'article 382-1 du Code pénal. Le règlement général de police de la Ville de Luxembourg ne punit pas ce comportement.
- En Allemagne, en Belgique et en France, la mendicité a été supprimée du Code pénal. Seule la France a introduit le délit de remise forcée de fonds, pour réprimer la mendicité agressive. Dans ces trois pays, la mendicité est règlementée au niveau local, par des arrêtés ou règlements communaux.

2.1 LA MENDICITÉ TELLE QU'ELLE EST RÉPRIMÉE AU LUXEMBOURG

2.1.1 La mendicité dite simple

L'infraction de mendicité simple figurait dans le Code pénal de 1879, déjà sous l'article 563, 6°. Cet article a été modifié au gré de réformes plus générales, notamment concernant les peines, mais a subi peu de modifications jusqu'à la réforme de 2008 que nous aborderons dans la partie 3.

a. La mendicité simple dans le Code pénal

Dans sa consolidation actuelle, l'article 563 du Code pénal est rédigé comme suit :

> « Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros : […]
> 6° (1) Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.
> Alinéa abrogé (L. 29 août 2008) […] ».

[35] Il s'agit du Code pénal consolidé tel qu'il est accessible sur le site du Journal officiel du Grand-Duché du Luxembourg (Legilux). Nous rappellerons qu'en guise d'introduction avant le Code pénal consolidé (comme pour les autres consolidations), nous pouvons lire la mention suivante : « La consolidation consiste à intégrer dans un acte juridique ses modifications successives. Elle a pour but d'améliorer la transparence du droit et de le rendre plus accessible. **Ce texte consolidé a uniquement une valeur documentaire. Il importe de noter qu'il n'a pas de valeur juridique** ». Nous soulignons.

Une note explicative « (1) » est adjointe au point 6° :

> « (1) Loi du 29 août 2008 : « A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé. » Il s'agit vraisemblablement d'une erreur de formulation car il n'a jamais existé d'alinéa 2 à l'article 563. Il se dégage des travaux préparatoires de la loi que le législateur voulait en réalité non pas abolir le point 6 de l'alinéa 2, mais l'alinéa 2 du point 6. Les autorités judiciaires considèrent que le point 6 a été abrogé dans son intégralité »[36].

La mendicité simple telle qu'elle figure dans le Code pénal est une contravention de quatrième classe, punie d'une amende en matière de police[37]. L'article 564 du Code pénal précise qu'en cas de récidive, « le tribunal est autorisé à prononcer, indépendamment de l'amende, un emprisonnement pendant douze jours au plus ».

Ce texte n'est plus appliqué, le juge pénal ayant constaté qu'il avait été abrogé par une loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration (cf. partie 3 *infra*).

L'acte matériel de mendicité

L'acte matériel de mendier « consiste en toute sollicitation d'un secours, demandé à titre gratuit et dans l'intérêt personnel du prévenu »[38] ; « mendier, c'est faire appel à la charité publique, sous quelque forme que ce soit, dans son *intérêt personnel* »[39].

La mendicité punissable nécessite donc **de solliciter un secours**. Il s'agit d'un acte positif manifestant la demande d'aide de manière suffisamment éloquente : tendre la main, accoster une personne, poser un gobelet. Ainsi « mendier, ce n'est pas recevoir, mais demander l'aumône »[40] :

- le fait passif de recevoir n'est pas incriminé[41] et il n'est pas interdit d'accepter une libéralité offerte spontanément[42],
- il n'est pas nécessaire que le mendiant ait effectivement obtenu de l'argent ou un secours, il suffit qu'il ait sollicité la charité[43].

Le secours est **demandé à autrui à titre gratuit**. Ainsi, la rétribution, même modeste, d'un chanteur ou d'un joueur d'instrument de musique, qui ferait la quête dans la rue après sa prestation, n'est pas une aumône permettant de retenir l'infraction de mendicité[44].

Enfin, le secours doit être **demandé dans l'intérêt personnel du mendiant**, ce qui exclut les sollicitations faites dans l'intérêt de personnes tierces, comme les quêtes à domicile au profit des pauvres ou au profit d'œuvres de bienfaisance[45]. Cette condition ferait également défaut lorsque le mendiant sollicite la charité pour une autre personne ou une organisation criminelle qui l'exploiterait.

---

[36] Ce n'est qu'à partir de la consolidation du 5 septembre 2017 que nous trouvons cette note explicative, adjointe à l'article 563, 6° du Code pénal.

[37] Article 26 du Code pénal.

[38] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 175.

[39] R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 64. La doctrine belge énonçait également que la mendicité « est le fait de demander l'aumône et le mendiant est celui qui se livre à la mendicité », R. SCREVENS, *Les Novelles, Droit pénal, Tome III, Les infractions*, Maison Ferdinand Larcier, 1972, p. 366.

[40] E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 953.

[41] R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 64.

[42] E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 953.

[43] *Ibid*., p. 954.

[44] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 175.

[45] *Ibid.* ; R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 64 ; E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 954.

L'intention infractionnelle de la mendicité

L'infraction de mendicité est une infraction **intentionnelle**[46]**.** L'intention délictuelle « est étroitement [liée] à l'agissement matériel reproché au prévenu »[47].

La jurisprudence française retenait que l'intention délictuelle disparaissait lorsque le mendiant, sous l'empire d'une extrême nécessité, se trouvait contraint de mendier[48]. L'état de nécessité est également reconnu comme une cause justificative, exonératoire de responsabilité pénale, par la jurisprudence luxembourgeoise[49].

b. La mendicité simple dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg

Les communes peuvent, dans l'exercice de leur compétence de police administrative, interdire certains comportements qui menaceraient l'ordre public. C'est dans ce cadre que la Ville de Luxembourg a interdit la mendicité.

Le règlement général de police modifié de la Ville de Luxembourg du 26 mars 2001, récemment adapté à la suite d'une délibération du conseil communal du 27 mars 2023, interdit également la mendicité :

> « Article 41. Toute forme de mendicité organisée ou en bande est interdite. La mendicité est interdite aux mineurs de moins de dix-huit ans ainsi qu'aux majeurs accompagnés de mineurs de moins de dix-huit ans qui pratiquent ou ne pratiquent pas la mendicité.
>
> Article 42. Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite du lundi au dimanche inclus, de 7.00 heures à 22.00 heures, ceci sur toutes les aires de jeux et dans les parkings publics, ainsi que dans les rues, places et parcs publics suivants de la Ville de Luxembourg : […] ».

L'article 42 interdit toute autre forme de mendicité que la mendicité organisée ou en bande, lorsqu'elle est réalisée dans certaines zones de la ville et dans les horaires déterminés.

L'article 42 punit donc la mendicité simple, mais aussi la mendicité réalisée déguisé, en simulant des infirmités, avec des animaux, avec menaces ou violences verbales ou physiques.

La violation de ces dispositions est punie, en application de l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée, par des « peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales ». Aucune loi spéciale n'existe en matière de mendicité, ces comportements étant sanctionnés par le Code pénal et non par des lois spéciales[50]. Seule la peine de police est par conséquent applicable.

Les peines de police sont prévues aux articles 25 et 26 du Code pénal.

---

[46] L'intention délictuelle ou infractionnelle (c'est l'élément moral de l'infraction) est constituée par la volonté et la conscience d'enfreindre la loi pénale.

[47] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 176 ; E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 955.

[48] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 176.

[49] Pour un exemple récent, v. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 24 mai 2019, jugement n° 1345/2019, *Revue pénale luxembourgeoise*, n° 5, mai 2020, p. 60.

[50] Il est communément admis que le Code pénal constitue la règle générale, mais que certaines infractions sont édictées par des lois spéciales. C'est le cas par exemple de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, ou encore de la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. Si nous n'avons pas trouvé de définition claire de « loi spéciale » en matière pénale, il nous semble clair que le Code pénal ne saurait en aucun cas être considéré comme une loi spéciale par rapport à l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988.

Il en résulte que la mendicité simple réalisée dans certains quartiers de la ville de Luxembourg dans les horaires prévus est une contravention, c'est-à-dire une infraction pénale punie d'une amende de 25 euros au moins et de 250 euros au plus.

Néanmoins, nous notons que l'article 61 du règlement général de police prévoit que « sans préjudice des peines plus fortes prévues par la loi, les infractions aux dispositions du présent règlement sont punies d'une peine de police ». Il n'est pas clair si cet article renvoie à l'exception de loi spéciale prévue par l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988 ou s'il vise les peines plus fortes de manière générale. En tout état de cause, la peine applicable est celle prévue par la loi communale.

2.1.2 La mendicité dite aggravée ou qualifiée

La mendicité, lorsqu'elle est réalisée dans des circonstances particulières, est sanctionnée plus sévèrement. On parle de mendicité aggravée ou qualifiée.

a. La mendicité aggravée dans le Code pénal

Le Code pénal incrimine d'autres formes de mendicité qui sont plus graves que le simple fait de demander l'aumône.

Ces infractions sont visées au Chapitre V du Titre VI du Code pénal, intitulé « les délits contre la sécurité publique, commis par des vagabonds ou des mendiants » (articles 342, 343, 344 et 345 du Code pénal).

Mendicité avec une circonstance particulière

Il s'agit en premier lieu de comportements de mendicité qui s'accompagnent d'une circonstance particulière, comme le fait de mendier en réunion sauf si c'est en famille ou en cas d'infirmité (article 342 du Code pénal), mendier en feignant des plaies ou une infirmité[51] (article 342 du Code pénal) ou encore déguisé (article 343 du Code pénal).

La mendicité en réunion mérite d'être précisée. Selon la jurisprudence luxembourgeoise, la mendicité en réunion punissable ne nécessite pas uniquement de mendier à deux mais « **d'avoir agi ensemble, éventuellement envers les mêmes passants, d'avoir collaboré mutuellement, sinon d'avoir, d'une manière quelconque, soutenu l'action de l'autre** »[52].

Par exemple, trois personnes qui sont venues ensemble en train à Luxembourg, dans le but de mendier ensemble, agressant ceux qui refusaient de faire un don, ont été retenues coupables de mendicité en réunion[53].

Infractions commises par des mendiants

En second lieu, il s'agit de comportements qui pourraient être punissables pour toute personne (mendiant ou pas), mais que le Code pénal punit différemment lorsqu'ils sont commis par des mendiants ou des vagabonds.

C'est le cas par exemple de l'intrusion dans une propriété privée (article 342, alinéa 2 du Code pénal), des violences contre les personnes (article 345, alinéa 2 du Code pénal) ou de la

[51] Dans une décision, le fait de se faire passer pour des aveugles et prétendre collecter des fonds à titre caritatif n'a pas été qualifié de mendicité en réunion, ou en feignant une infirmité, mais d'escroquerie, Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 février 2010, jugement n° 570/2010. En revanche, pour des faits similaires, l'infraction de mendicité par faux certificat et en feignant une infirmité fut retenue, Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 24 juin 2010, jugements n° 525/2010 et n° 529/2010. Aussi, pour un exemple de mendicité en feignant une infirmité, v. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 13ème ch., 30 novembre 2017, jugement n° 3268/2017.

[52] Selon la jurisprudence, Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 9 juillet 2009, n° 345/2009 ; Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 3 décembre 2009, n° 525/2009 ; Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 24 juin 2010, jugement n° 525/2010. Nous soulignons.

[53] Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 octobre 2011, jugement n° 3005/2011.

détention de faux passeport ou faux certificat (article 344, alinéa 2 du Code pénal).

Sur la mendicité avec menaces, qui est une forme de mendicité aggravée, l'article 345, alinéa 1er du Code pénal punit d'emprisonnement le mendiant qui aura menacé d'un attentat contre les personnes ou les propriétés. Selon la doctrine française, la menace en matière de mendicité doit être interprétée **comme « toute parole ou tout geste qui a pour but de contraindre la volonté de la personne dont la charité est sollicitée par le mendiant »**[54]. C'est aussi l'interprétation de la doctrine belge, selon laquelle les menaces étaient celles « qui ont lieu soit pour **extorquer des secours, soit pour contraindre les particuliers à l'aide** »[55].

b. La mendicité aggravée dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg

En interdisant la mendicité en bande ou organisée sur tout le territoire de la commune et sans limitation temporelle, l'article 41 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg interdit une forme de mendicité aggravée. Au vu de la jurisprudence, il apparait qu'il s'agit du même comportement visé par la mendicité en réunion à l'article 342 du Code pénal.

Plus largement, le règlement communal interdit la mendicité sous toutes ses formes, dans les conditions temporelles et territoriales prévues, ce qui couvre nécessairement les mêmes comportements que ceux qui sont visés par la loi pénale, que ce soit la mendicité simple ou la mendicité aggravée.

2.1.3 La traite des êtres humains

Le Code pénal incrimine également des comportements visant à organiser l'exploitation d'une personne humaine à travers la mendicité, au titre de la traite des êtres humains (article 382-1, (1), 3) du Code pénal) :

> « (1) Constitue l'infraction de traite des êtres humains le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de passer ou de transférer le contrôle sur elle, en vue : […]
>
> 3) de la livrer à la mendicité, d'exploiter sa mendicité ou de la mettre à la disposition d'un mendiant afin qu'il s'en serve pour susciter la commisération publique ».

Cette infraction se distingue de l'infraction de mendicité : la personne qui est poussée à la mendicité est la victime de l'infraction de traite des êtres humains, quand bien même serait-elle consentante à la réalisation de ces actes[56]. La victime de traite des êtres humains, qui a été contrainte à participer à une activité illicite, n'est pas pénalement responsable[57].

La traite des êtres humains ne vise donc pas la mendicité en elle-même mais celui qui l'organise, à travers un des comportements expressément visés. **Il s'agit de punir *l'organisation* de la mendicité et non pas la mendicité réalisée de manière organisée.**

Le règlement général de police de la Ville de Luxembourg n'incrimine pas ce comportement et se limite à interdire le comportement de mendicité.

---

[54] E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 959. Le texte français ne précisait pas « menace d'un attentat contre les personnes ou les propriétés », mais énonçait simplement les menaces.

[55] M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *Les crimes et les délits du Code pénal, Tome 5ème, Les crimes et les délits contre la sécurité publique, l'ordre des familles et la moralité publique*, Établissements Émile Bruylant, 1968, p. 86.

[56] Ce phénomène est aussi désigné comme de la « mendicité forcée », v. le 4ème rapport sur la Traite des êtres humains de la Commission consultative des droits de l'homme, Années 2021-2022, présenté le 29 février 2024.

[57] Article 71-2 du Code pénal.

2.2 LA MENDICITÉ TELLE QU'ELLE EST RÉPRIMÉE À L'ÉTRANGER

Il est demandé à la Cellule scientifique d'exposer la répression pénale de la mendicité en Allemagne, en Belgique et en France[58].

Nous constatons que dans ces trois pays, **la mendicité, qu'elle soit simple ou aggravée**, n'est pas ou plus une infraction pénale, à tout le moins dans le Code pénal.

Des règlements et arrêtés contre la mendicité simple sont pris dans le cadre des pouvoirs de police des communes, en fonction des circonstances locales.

2.2.1 Allemagne

En Allemagne[59], la mendicité ne constitue plus une infraction pénale depuis une réforme du Code pénal allemand (Strafgesetzbuch, StGB) de 1974[60].

Avant 1974, le paragraphe 361, 4 du Code pénal prévoyait qu'« était puni d'une amende pouvant aller jusqu'à cinq cents marks allemands ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six semaines [...] celui qui mendie ou qui incite ou envoie des enfants mendier »[61].

La raison principale ayant justifié la suppression de cet article était que les comportements particuliers des mendiants qui portent atteinte aux intérêts juridiques d'autrui, comme la contrainte ou les insultes, étaient déjà sanctionnés par d'autres dispositions du Code pénal[62]. En revanche, « dans les autres cas de mendicité, il est difficile de voir quel intérêt juridique devrait être protégé par une disposition pénale »[63].

La mendicité peut cependant être règlementée au niveau local.

Certaines formes de mendicité aggravée sont interdites par exemple dans les règlements communaux de Gelsenkirchen (§ 3), Marburg (§ 5) et Wittenberg (§ 9). A Munich, toute forme de mendicité est proscrite dans la zone piétonne de la vieille ville.

La jurisprudence relative à la légalité de ces mesures locales semble peu fournie. À titre d'illustration, une décision récente a été rendue par le tribunal administratif de Düsseldorf[64]. La juridiction a invalidé une interdiction de toute forme de mendicité, sauf celle qualifiée de « silencieuse » (« stilles Betteln »), dans le centre-ville d'une commune de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Le tribunal estimait notamment que les notions « aktives Betteln » (interdite par l'ordonnance), « stilles Betteln » et « passives Betteln » ne délimitaient pas clairement les comportements visés (§§ 87-96). Le tribunal soulignait, en outre, qu'une interdiction de la mendicité agressive, de la mendicité en bande et de la mendicité entravant la circulation était déjà ancrée dans un règlement

---

[58] Les services de recherche des parlements étrangers ont été sollicités à travers le questionnaire n° 5728 intitulé *Prohibition of begging (panhandling)*. Ce questionnaire leur a été adressé par la Cellule scientifique de la Chambre des Députés sur la plateforme du Centre européen pour la recherche et la documentation parlementaires (European Centre for Parliamentary Research and Documentation ou ECPRD), dont le droit d'accès est limité aux parlements qui adhèrent au réseau.

[59] Pour un aperçu de la situation, v. la note « Regelungen zu Bettelei » rédigée par le Service scientifique du Deutscher Bundestag, en date du 18 octobre 2016, n° WD 7 - 3000 – 157/16.

[60] Pour la loi abrogeant la disposition, v. Bundesgesetztzblatt, I, p. 469, article 19 n° 206, en lien avec l'article 326 alinéa 3 de la loi. Cette même loi a aussi abrogé la disposition interdisant le vagabondage (ancien § 361 n° 3).

[61] Traduction libre, issue de la réponse des Wissenschaftlichen Dienste du Deutscher Bundestag au questionnaire ECPRD n° 5728.

[62] Sur la justification quant à l'abrogation de la mendicité dans le code pénal allemand, v. le rapport spécial de la commission de la réforme pénale : Bundestags-Drucksache V/4095, p. 48, auquel le commentaire du point 190 de l'article 18 du projet de loi réformant le code pénal fait référence (Bundestags-Drucksache 7/550 p. 288).

[63] *Ibid*., traduction libre.

[64] Tribunal administratif de Düsseldorf, 5 juin 2023, décision n° 18 L 896/23.

(*ordnungsbehördliche Verordnung*) sur la sécurité et l'ordre publics dans les zones de circulation et les installations (§§ 41-42).

2.2.2 Belgique

En Belgique, la mendicité n'est plus une infraction pénale depuis 1993. L'article 28 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire a abrogé les dispositions du Code pénal belge relatives à la mendicité et au vagabondage (articles 342 à 347). De même, l'article 29 a abrogé la loi modifiée du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité, qui prévoyait des mesures d'enfermement à l'égard des mendiants.

Néanmoins, de nombreuses communes interdisent certaines formes de mendicité à travers leurs règlements de police. La violation de ces dispositions peut faire l'objet de sanctions administratives.

Selon une étude, 305 communes sur 581 prévoient une réglementation de la mendicité. Plus de 80 communes disposeraient d'une interdiction générale, alors qu'elle serait « contraire à la jurisprudence »[65].

La jurisprudence belge sera présentée plus en détail *infra*, afin d'illustrer l'appréciation jurisprudentielle de la proportionnalité.

2.2.3 France

En France, les infractions de mendicité qui avaient été introduites dans le Code pénal de 1810 ont été supprimées en 1994, par l'adoption du nouveau Code pénal. Selon la doctrine, « le vagabondage et la mendicité […] disparaissent parce qu'il a semblé indécent à les maintenir en tant qu'infraction "portant atteinte à la paix publique" »[66].

Cependant, la répression pénale de la mendicité n'a pas totalement disparu à la suite de cette abrogation[67].

En premier lieu, en 2003, la mendicité dite agressive a été réintroduite dans le Code pénal comme une forme spéciale d'extorsion[68]. Aux termes de l'article 312-12-1 du Code pénal, « le fait, en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ».

En second lieu, la mendicité peut toujours constituer une contravention à la faveur d'arrêtés anti-mendicité édictés en vertu des pouvoirs de police du maire. L'article R610-5 du Code pénal prévoit que « la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 2e classe ». L'article L2212-1 du Code général des collectivités territoriales définit les compétences de la police municipale, qui « a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Cet article sert de base à des décisions communales pour limiter ou interdire la mendicité (dans toutes ses formes, donc aussi celle qualifiée de « simple »).

Ces mesures font l'objet d'un contentieux nourri, qui sera plus détaillé lorsque nous aborderons la conformité du règlement général de police de la Ville de Luxembourg à la Constitution luxembourgeoise.

Il est également utile de noter qu'en France, contrairement au Luxembourg, la Constitution réserve au législateur la compétence pour édicter les crimes et délits (article 34), laissant au pouvoir réglementaire le soin d'édicter des

---

[65] M. COMMÈRE, M. BELHALOUMI, L. LAVRYSEN, L. FASTREZ, « La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté* 2023/2, p. 22.

[66] M. H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 301.

[67] Le Code des transports interdit également la mendicité « sur le domaine public ferroviaire et à bord des trains », selon l'article R2241-16, ainsi que « dans l'emprise des gares routières » selon l'article R3116-8.

[68] Pour une présentation de l'infraction et des critiques émises lors de son adoption, v. C. LACROIX, « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019, pts 92 et s.

contraventions[69]. Au Luxembourg, comme nous le verrons, toute incrimination et toute peine de manière générale doit être prévue par la loi.

[69] Plus précisément, le pouvoir réglementaire peut déterminer le comportement infractionnel mais la sanction applicable doit être prévue dans la loi, v. C. LACROIX, « Lois et règlements », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale,* Dalloz, 2018, pts. 60 et s.

3 L'ABROGATION DE L'INFRACTION DE MENDICITÉ SIMPLE DANS LE CODE PÉNAL

- Jusqu'en 2008, l'article 563, 6° du Code pénal punissait la mendicité simple d'une peine d'amende. Le deuxième alinéa du point 6° prévoyait la possibilité de reconduire les mendiants étrangers à la frontière.
- L'article 157 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration a modifié l'article 563 du Code pénal.
- **La formulation de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 est obscure, de sorte qu'il n'est pas possible, à sa lecture, d'en comprendre le sens**.
- Le juge pénal, confronté à une loi obscure, est obligé de l'interpréter pour l'appliquer. En matière pénale, il l'interprète généralement en recherchant la volonté du législateur.
- Il ressort des travaux parlementaires que le législateur entendait probablement abroger la seule disposition relative à la conduite à la frontière.
- Cependant, **le juge pénal retient, au terme d'une interprétation constante depuis 2009, que la mendicité simple n'est plus punie par la loi**. Au vu de la jurisprudence accessible, la mendicité simple n'est plus poursuivie par le ministère public.
- Il en résulte que nous pouvons affirmer que la loi du 29 août 2008, telle qu'interprétée par le juge pénal, a abrogé l'infraction de mendicité simple dans le Code pénal.

3.1 L'OBSCURITÉ DE LA MODIFICATION LÉGISLATIVE DU 29 AOÛT 2008

Jusqu'en 2008, l'article 563 du Code pénal était rédigé comme suit :

> « Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros : […]
>
> 6° Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.
>
> Le Gouvernement pourra les faire reconduire à la frontière, s'ils sont étrangers. »[70]

La dernière modification de l'article 563, 6° du Code pénal est intervenue à la faveur d'une loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration et transposant, en droit luxembourgeois, six directives européennes adoptées entre 2003 et 2005 dans le domaine de l'immigration. Cette loi a pour objet de régler l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, de même que les conditions dans lesquelles les étrangers peuvent ou doivent quitter le territoire luxembourgeois (article 1, paragraphe 1).

À l'occasion de cette réforme d'envergure, une révision des articles 346 et 563 du Code pénal, concernant respectivement la mendicité aggravée et la mendicité simple, fut proposée.

[70] Nous avons pu consulter uniquement le Code pénal à jour au 1er novembre 2006, tel que publié par le ministère de la Justice et accessible à la Bibliothèque nationale de Luxembourg. Une version électronique n'est pas accessible, selon nos recherches.

L'article 160 du Projet de loi du 7 novembre 2007, porté par le ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'immigration, prévoyait :

> « 1° A l'article 346 du Code pénal, l'alinéa 2 est supprimé.
>
> 2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé. »

Or, l'article 563 du Code pénal n'est composé que d'un seul alinéa[71] : **il n'existe donc pas de point 6 du deuxième alinéa, de sorte qu'il n'est pas possible de comprendre, à la lecture de cet article, ce qui est effectivement supprimé.**

Cet article n'a cependant suscité aucune discussion particulière et le Conseil d'État[72] n'a pas fait d'observation.

La formulation de cet article, renuméroté en article 157 au cours des travaux parlementaires, est restée inchangée jusqu'à l'adoption de la loi.

3.2 L'INTENTION DU LÉGISLATEUR : LA SUPPRESSION DE LA RECONDUITE À LA FRONTIÈRE

L'examen des travaux préparatoires semble indiquer que, par l'article 157 de la loi du 29 août 2008, seule l'abrogation de la reconduite à la frontière était visée.

Le commentaire des articles nous indique que « les références à la reconduite à la frontière des étrangers prévues aux articles 346 et 563 du Code pénal sont supprimées, alors qu'elles ne cadrent plus avec la terminologie et l'esprit de la nouvelle loi »[73]. Nous remarquerons que rien n'est dit sur une éventuelle abrogation de la mendicité simple ou du vagabondage. **De manière générale, nous n'avons trouvé trace, dans les travaux préparatoires, d'aucune discussion sur l'abrogation de la mendicité simple ou du vagabondage.** Enfin, les directives en matière d'immigration, qui ont été transposées par la loi du 29 août 2008, ne contenaient aucune disposition relative à la mendicité, au vagabondage ou à leur interdiction.

> Au vu de ces considérations, l'hypothèse la plus vraisemblable est qu'il s'agit d'une confusion dans la désignation de la disposition à abroger et que le législateur **entendait supprimer le deuxième alinéa du point 6° de l'article 563, qui prévoyait la reconduite à la frontière, et non le point 6° du deuxième alinéa.**

Toujours est-il que l'article 157 de la loi du 29 août 2008 a été voté en l'état et que cette erreur n'a jamais été rectifiée par le législateur, quand bien même la jurisprudence en a fait une interprétation qui a été discutée à de nombreuses reprises.

---

[71] Selon le point 2.2.2.2. du Guide pratique de légistique du Service légistique de la Chambre des Députés du 24 mars 2024, un alinéa est « toute phrase, terme, ensemble de phrases ou de termes commençant à la ligne et sans distinction selon la nature du signe de ponctuation placé à la fin dudit alinéa (deux points, point-virgule). Tant qu'une phrase n'est pas terminée par un point final, les dispositions présentées typographiquement sur plusieurs lignes forment un même alinéa ou font partie d'un même alinéa s'il s'agit d'énumérations ». Cette approche est identique à celle présentée dans l'ouvrage de M. BESCH, *Normes et légistiques en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, Edition 2019, p. 427. Hormis quelques divergences anecdotiques, cette approche se lit dans la plupart des dispositions du Code pénal qui opèrent un renvoi à un alinéa quelconque.

[72] Avis du Conseil d'État du 20 mai 2008, document parlementaire n° 5802/10, p. 43.

[73] Projet de loi déposé le 7 novembre 2007, document parlementaire n° 5802, Commentaire des articles, p. 92.

3.3 L'INTERPRÉTATION INDISPENSABLE DE LA LOI DU 29 AOÛT 2008 PAR LE JUGE PÉNAL

3.3.1 Le pouvoir d'interprétation du juge

a. L'obligation d'interprétation de la loi pénale par le juge

En matière pénale, plus que dans toute autre matière, il est attendu du législateur qu'il édicte des normes claires, intelligibles et précises, sans ambiguïté. Ces exigences, qui sont la manifestation du principe de légalité pénale protégé par la Constitution, sont la garantie d'une protection contre l'exercice arbitraire du droit de punir[74].

Cependant, la loi pénale ne présente parfois pas la clarté attendue. Le juge, par son interprétation, va pallier « les incertitudes trop nombreuses générées par l'insuffisance des formulations d'incrimination » et la jurisprudence va offrir la prévisibilité et l'accessibilité qui font défaut au texte de loi[75].

Ce rôle est si important que la Cour européenne des droits de l'homme estime que le principe de légalité pénale est respecté lorsque le justiciable peut savoir, « à partir du libellé de la disposition pertinente et, **au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux,** quels actes ou omissions engagent sa responsabilité pénale et quelle peine peut être prononcée de ce chef »[76].

> Par ailleurs, en dépit du silence ou de l'obscurité de la loi, **le juge reste obligé de juger, sous peine de commettre l'infraction pénale de déni de justice**[77]. Le juge pénal doit s'efforcer de trouver un sens à une loi dont les termes sont obscurs, imprécis ou équivoques, pour l'appliquer aux faits dont il est saisi[78].

b. Les méthodes d'interprétation du juge pénal

Le principe de légalité pénale implique pour le juge pénal **d'interpréter la loi de manière stricte,** ce qui exclut toute interprétation extensive au détriment de l'accusé[79].

Selon la jurisprudence, le principe de légalité « interdit à toute autorité et en particulier au juge de créer des délits et des peines ou d'interpréter

---

[74] Articles 17, (2) et 19 de la Constitution, mais aussi article 2 du Code pénal, article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies.

[75] Y. MAYAUD, *Droit pénal général*, 7ème éd. PUF, 2021, pp. 39 et s.

[76] Cour EDH, 16 septembre 2014, *Plechkov c. Roumanie*, req. n° 1660/03, § 59 (nous soulignons). La Cour énonce également qu'il faudra toujours élucider les points douteux et que la jurisprudence participe à l'évolution progressive du droit pénal, Cour EDH, 20 octobre 2015, *Vasiliauskas c. Lituanie*, req. n° 35343/05, § 155.

[77] En effet, selon l'article 258 du Code pénal, « tout juge, tout administrateur ou membre d'un corps administratif, qui, sous quelque prétexte que ce soit, même du silence ou de l'obscurité de la loi, aura dénié de rendre la justice qu'il doit aux parties, sera puni d'une amende de 500 euros à 5.000 euros, et pourra être condamné à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics ». Aussi, selon l'article 4 du Code civil, « le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice ». Sur l'application de ce principe au juge pénal par la jurisprudence française, v. J. PRADEL, *Droit pénal général*, 21ème éd., Editions Cujas, 2016, p. 225. En Belgique, le déni de justice figure aussi à l'article 258 du Code pénal.

[78] Notamment parfois en raison, « il faut malheureusement en convenir, de la piètre qualité de certaines législations », F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge -Tome I - La loi pénale*, Larcier, 2018, p. 212.

[79] Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe de légalité pénale commande « de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple par analogie », Cour EDH, 16 septembre 2014, *Plechkov c. Roumanie*, req. n° 1660/03, § 59.

les infractions et les peines de manière extensive. Il n'appartient ainsi pas aux tribunaux répressifs de (se) prononcer par induction, analogie ou pour des motifs d'intérêt général, une peine ne pouvant être appliquée que si elle est édictée par la loi et pour les faits qu'elle incrimine »[80]. Le juge pénal ne peut non plus « combler d'éventuelles lacunes du dispositif répressif institué par le législateur, à l'effet d'adapter un texte d'incrimination au contexte législatif »[81]. Seule la loi peut créer une infraction.

Ainsi, lorsque le juge pénal est confronté à une loi obscure ou douteuse, il recherche généralement la volonté réelle du législateur[82].

C'est la méthode téléologique.

Cette méthode se fonde sur « la *ratio legis*, c'est-à-dire sur la volonté déclarée ou présumée du législateur, qui doit pouvoir l'emporter quand la lettre a trahi l'esprit de la loi »[83].

Plus concrètement, « dans l'interprétation, le juge ou le commentateur doit rechercher la volonté du législateur**, non seulement en tenant compte de la lettre de la loi mais aussi de l'histoire, des précédents, des travaux préparatoires, de l'évolution sociale, scientifique, philosophique même, pour assurer au texte une portée effective d'application dans le cadre actuel** »[84].

Qu'en est-il lorsque le juge pénal, malgré ses efforts, ne parvient pas à déchiffrer le sens du texte pénal ? Selon la doctrine luxembourgeoise, dans la mesure où le principe de légalité est protégé par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, le juge pénal pourrait écarter l'application d'une loi qui serait contraire au principe de légalité pénale, consacré au niveau supranational. Ainsi, « le juge peut trouver des échappatoires lorsque la loi est inintelligible. Il a la possibilité de la déclarer contraire au principe de légalité pénale, et donc de ne pas l'appliquer »[85].

3.3.2 Le constat de l'abrogation de la mendicité simple

La jurisprudence disponible en matière de mendicité, simple ou aggravée, est très peu fournie. Aucune décision relative à la mendicité simple, prononcée avant la réforme de 2008, ne figure dans la base de données de la Justice. Cela ne signifie pas qu'aucune décision n'ait été rendue depuis que cette infraction existe, mais qu'aucune n'a présenté un intérêt juridique suffisant pour y être répertoriée.

---

[80] Cour d'appel, 26 octobre 2010, arrêt n° 424/10 V, *in* J.-L. PUTZ, *Recueil de jurisprudence pénale 2023 - Tome 1 - Droit pénal*, Larcier, 2023, p. 57.

[81] Cour d'appel, 29 juin 2010, arrêt n° 282/10 V, *in* J.-L. PUTZ, *Recueil de jurisprudence pénale 2023 - Tome 1 - Droit pénal*, Larcier, 2023, p. 57.

[82] J-L. PUTZ, « Interprétation du droit pénal luxembourgeois. Concepts, intérêts et valeurs dans l'interprétation du droit positif », *Annales du droit luxembourgeois*, 2018, p. 166 ; M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 482. Aussi, de manière générale sur ce sujet, v. P. KINSCH, « Les usages des travaux préparatoires des lois au Luxembourg (le bon, le mauvais et l'indicible) », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 39, 2020, p. 763.

[83] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7ème éd., Editions Cujas, 1997, p. 249. Cette technique amène le juge pénal à donner au texte la signification souhaitée par le législateur, source exclusive du droit pénal, préservant ainsi l'essence du principe de légalité, D. DECHENAUD, « Interprétation téléologique ou interprétation par analogie ? », *in* F. STASIAK (dir.), *Histoire et méthodes d'interprétation en droit criminel*, Dalloz, 2015, p. 139. La doctrine belge précise à ce sujet que l'interprétation du juge pénal doit être « neutre et objective, sans se laisser guider par ses convictions politiques ou philosophiques, ni par des considérations d'intérêt social ou de vague justice elle suppose que l'interprète respecte tant la volonté du législateur que les termes de la loi », F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge - Tome I - La loi pénale*, Larcier, 2018, p. 214.

[84] R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7ème éd., Editions Cujas, 1997, p. 250.

[85] J-L. PUTZ, « Interprétation du droit pénal luxembourgeois. Concepts, intérêts et valeurs dans l'interprétation du droit positif », *Annales du droit luxembourgeois*, 2018, p. 151.

Depuis l'adoption de la loi du 29 août 2008, toutes les décisions consultées indiquent que la mendicité simple n'est plus punie par la loi pénale.

Ce constat est d'abord fait par les juridictions à l'occasion de poursuites du chef de mendicité aggravée.

Un premier jugement du 9 juillet 2009 du Tribunal d'arrondissement de Diekirch[86] a relevé que « mendier n'est pas interdit par la loi pénale », sans plus d'explications.

Par la suite, trois décisions relatives à des poursuites pour mendicité aggravée énoncent également, de manière péremptoire, que mendier n'est pas interdit par la loi pénale[87].

Dans la même période, par un jugement du 3 décembre 2009[88], le Tribunal d'arrondissement de Diekirch s'est précisément prononcé sur l'abrogation de la mendicité simple par la loi du 29 août 2008 :

> « En ce qui concerne l'infraction de mendicité prévue par l'article 563, 6° du Code pénal mise à charge (du prévenu), le tribunal tient à relever que mendier n'est pas interdit par la loi pénale**. En effet, suivant les dispositions de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, le point 6 de l'article 563 du Code pénal est supprimé** »[89].

Nous notons que ledit article 157 n'est pas correctement repris par le juge pénal.

En 2016, le Tribunal de police de Diekirch[90] a maintenu cette approche, se ralliant aux réquisitions du ministère public.

L'argumentation du Parquet n'élude pas la formulation maladroite de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, ni le fait que seule la reconduite à la frontière semble avoir été visée par le législateur de l'époque :

> « A lire le commentaire des articles, on pourrait croire que le législateur n'ait voulu abroger que la "reconduite à la frontière des étrangers" qui ont mendié et que le texte aurait ainsi dû se lire "A l'article 563 du Code pénal, le deuxième alinéa du point 6 supprimé" ».

Néanmoins, le Parquet met directement en cause l'inaction du législateur dans la rectification de cette erreur matérielle pour appuyer l'interprétation retenue :

> « Comme le législateur n'a pas corrigé le texte de loi voté en 2008, on ne peut actuellement plus parler d'une erreur matérielle qui se serait glissée dans le texte.
>
> Au vu des polémiques[91] qui ont eu lieu en été 2015 sur la mendicité à Luxembourg-Ville, l'erreur aurait été rectifiée, s'il y avait eu erreur.
>
> Le point 6° a dès lors été abrogé et le Code pénal ne punit plus cette contravention ».

Le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, statuant comme juge d'appel, confirma cette

---

[86] Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 9 juillet 2009, jugement n° 345/2009.

[87] Ce fut affirmé dans un jugement du 24 juin 2010, à l'occasion de poursuites pour mendicité en réunion, Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 24 juin 2010, jugement n° 525/2010. Aussi Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 octobre 2011, jugement n° 3005/2011 ; Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 17 janvier 2012, jugement n° 310/2012.

[88] Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 9 décembre 2009, jugement n° 525/2009.

[89] *Ibid.,* nous soulignons.

[90] Tribunal de police de Diekirch, 8 novembre 2016, n° 217/2016. Les poursuites du chef de mendicité n'étaient pas fondées sur l'article 563, 6° du Code pénal mais sur la violation de l'article 45 d'un règlement de police communal. Le tribunal semble avoir acquitté en retenant que ledit règlement de police était contraire à la loi parce que l'infraction de mendicité simple n'était plus visée par la loi pénale.

[91] Nous comprenons qu'il est fait référence à l'affaire pénale concernant une lettre ouverte rédigée par un citoyen luxembourgeois, à l'attention de la Bourgmestre de la Ville de Luxembourg. L'affaire a donné lieu à un arrêt de la Cour d'appel du 17 janvier 2023, n° 14/23 V.

approche dans un jugement du 26 octobre 2017[92].

Ainsi, le juge pénal, en tenant compte d'une probable erreur de formulation, mais aussi en prenant en considération l'inertie du législateur pendant plusieurs années après l'adoption de ladite loi, a estimé que l'article 563, 6° du Code pénal, qui punit la mendicité simple, avait bien été abrogé par l'article 157 de la loi du 29 août 2008.

Il est important de préciser que, ce faisant, le juge pénal **n'a pas abrogé l'infraction de mendicité simple, il n'en a aucunement la compétence**. Le juge pénal a uniquement interprété l'obscur article 157 de la loi du 29 août 2008 et a estimé que **ladite loi avait abrogé** l'infraction de mendicité simple.

Aucune décision postérieure concernant la mendicité simple ne figure dans la base de données de la Justice.

L'interprétation que le juge pénal a donnée de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 ne semble nullement correspondre à la volonté du législateur lorsqu'il a entendu modifier l'article 563, 6° du Code pénal. Rien n'indique une quelconque volonté de supprimer l'infraction de mendicité simple dans les travaux parlementaires et la formulation maladroite de l'article 157 est, selon toute vraisemblance, une erreur qui n'a jamais été rectifiée au cours de ces débats.

Il n'en reste pas moins que le juge pénal, obligé d'interpréter une disposition législative obscure pour en tirer des conséquences quant à son application, a conclu que ledit article 157 avait abrogé l'infraction de mendicité simple. L'interprétation est constante depuis 2009 et tient compte, comme nous l'avons souligné, de l'inertie du législateur face à cette interprétation qui a pourtant suscité débats et critiques, notamment au sein de la Chambre des Députés.

Le pouvoir législatif ne saurait s'immiscer, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, dans l'exercice indépendant du pouvoir judiciaire. Le législateur n'est toutefois pas démuni face à une interprétation contestable d'une loi obscure et peut intervenir, par une nouvelle loi, pour interdire ou supprimer clairement l'infraction de mendicité simple dans la loi pénale[93].

Cela étant, la question de l'abrogation de l'infraction de mendicité simple dans la loi pénale est un « faux débat ». En effet, le pouvoir de la commune d'interdire la mendicité ne découle pas de la loi pénale ou, plus précisément, d'une éventuelle infraction pénale qui punirait déjà le même comportement.

---

[92] Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 26 octobre 2017, jugement n° 510/2017. Nous précisons d'ores-et-déjà que la conclusion du juge nous semble erronée : ce n'est pas parce que la loi pénale ne punit plus l'infraction de mendicité simple qu'un règlement communal ne peut pas venir interdire ce comportement, si cette interdiction est toutefois justifiée concrètement par la volonté de préserver l'ordre public sur le territoire communal et que l'interdiction est proportionnée. Ce point sera abordé *infra*.

[93] Sous réserve qu'une telle loi soit conforme aux engagements internationaux du Luxembourg.

4 L'INTERDICTION COMMUNALE DE LA MENDICITÉ : UNE INTERDICTION N'EXIGEANT PAS UNE INSCRIPTION PRÉALABLE DANS LA LOI PÉNALE

- Les communes sont tenues d'offrir aux habitants les avantages d'une bonne police et **de prévenir les troubles à l'ordre public au niveau communal**.
- L'ordre public au niveau communal est constitué par **la sécurité publique**, qui est l'absence d'accidents dommageables pour les personnes, **la salubrité publique**, qui vise la sauvegarde de l'hygiène, et **la tranquillité publique**, définie comme l'absence de désordres et de troubles dans les lieux publics.
- En vue de préserver l'ordre public au niveau local, les communes ont le pouvoir de prendre des mesures restreignant les libertés publiques des individus. Il s'agit de mesures de police administrative. Ces mesures restrictives, fondées sur des circonstances locales, doivent être nécessaires et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de l'ordre public.
- C'est dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale que la Ville de Luxembourg a interdit la mendicité dans son règlement général de police.
- **Cette compétence des communes ne repose pas sur une loi pénale incriminant le même comportement : un règlement communal peut interdire un comportement qui n'est pas visé par une loi répressive.**
- **L'abrogation de l'infraction de la mendicité simple dans le Code pénal n'a donc pas d'incidence sur la possibilité théorique pour la commune d'interdire la mendicité.**
- Au contraire, dans la mesure où un règlement communal a vocation à régler les situations nées des circonstances locales, il ne devrait pas interdire un comportement qui est déjà constitutif d'une infraction pénale dans la loi, applicable sur tout le territoire national.

4.1 LA COMPÉTENCE DES COMMUNES DANS LA LIMITATION DES LIBERTÉS PUBLIQUES

L'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg relève de l'exercice, par le conseil communal, de ses compétences de police administrative.

La police administrative a pu être définie comme **« le *pouvoir* que les autorités administratives sont habilitées à exercer *en vertu de la Constitution ou d'une loi* afin de *restreindre le libre exercice* par les particuliers *des droits et libertés* qui leur sont garantis par l'État, *en vue*, dans l'intérêt même d'un *exercice paisible* de ces droits et libertés, de prévenir les *troubles* qui pourraient menacer le minimum d'*ordre public* nécessaire à la vie en société »**[94].

[94] B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 855. Aussi, pour des définitions similaires, v. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruylant, 2006, p. 195, v° police administrative. ; R. CHAPUS, *Droit administratif général,* Tome 1, 14ème éd., Montchrétien, 2000, p. 683.

Les compétences des communes en matière de police administrative reposent sur l'idée que les désordres pouvant troubler l'harmonie générale de la société sont souvent liés à des circonstances locales. Ces circonstances locales justifient le choix de l'autorité communale pour prendre « les mesures les plus opportunes pour prévenir un risque précis ou faire cesser un trouble déterminé »[95].

Les communes, dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire[96], ont le droit, sinon l'obligation[97], d'offrir aux habitants la jouissance d'une bonne police.

Cette compétence découle de plusieurs dispositions « ancestrales »[98] qui constituent « la base principale de ce qu'on appelle la police administrative générale communale »[99] :

- Le décret du 14 décembre 1789 sur la Constitution des municipalités, qui prévoit en son article 50, que les communes doivent assurer aux habitants « des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, et de la tranquillité dans les rues, lieux & édifices publics »[100] ;
- Le décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, ayant développé en son article 3 du Titre XI « les objets de police confiés à la vigilance & à l'autorité des corps municipaux ».

La police administrative générale vise ainsi au maintien de l'ordre public au niveau communal[101], constitué de :

- **La sécurité ou sûreté publique**, « c'est-à-dire l'absence d'accidents dommageables pour les personnes et pour les biens »[102] - certains arrêtés anti-mendicité en France ont été pris sur ce fondement, pour interdire en particulier le fait de rester en position allongée ou le fait de déposer des objets, des sacs ou des vêtements, en vue de préserver la commodité de passage[103] ;
- **La salubrité publique**, à savoir l'absence de maladies par la sauvegarde de l'hygiène, qui pourrait éventuellement être menacée par la présence de rats dans une habitation, de logements insalubres, ou encore la croissance de végétaux nuisibles[104] - la salubrité publique a également été invoquée par certains maires en France pour interdire la mendicité, en particulier en lien avec la

[95] B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 874.

[96] Conféré par l'article 124 de la Constitution (anciennement 107).

[97] Tribunal administratif, 15 avril 1997, n° 9510 du rôle, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative,* Pasicrisie, 2023, p. 158. Aussi, N. THIELTGEN et M. BENA, « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois *», Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 212.

[98] F. DELAPORTE, « La liberté sous le prisme triangulaire sécurité-sûreté-police : glissements étymologiques mis en exergue par la jurisprudence de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg », *in* F. BOTTINI, *La police de la liberté*, Legitech, 2021, p. 374. Cette qualification se retrouve en effet dans la jurisprudence administrative, v. Cour administrative, 3 mai 2018, n° 40619C du rôle, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative,* Pasicrisie, 2023, p. 159.

[99] N. THIELTGEN et M. BENA, « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois *», Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 209.

[100] Ce décret, encore en vigueur, est à assimiler à une loi en droit constitutionnel, v. A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024, p. 128, note n° 3.

[101] L'ordre public est apprécié au Luxembourg comme l'ordre public matériel, à l'exclusion de tout autre motif relatif à l'ordre économique ou moral, Cour administrative, 10 mars 2011, n° 27451 C du rôle, in R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative,* Pasicrisie, 2023, p. 164.

[102] M.-A. FLAMME, *Droit administratif, Tome deuxième*, Bruylant, 1989, p. 1111.

[103] E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

[104] A. VASSART, Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application, 1ère éd. Larcier, 2021, p. 20 ; M.-A. FLAMME, *Droit administratif, Tome deuxième*, Bruylant, 1989, p. 1111.

consommation d'alcool ou la présence d'animaux[105] ;

- **Et la tranquillité publique**, définie comme « l'absence de désordres et de troubles dans les lieux publics »[106]. En Belgique, la tranquillité publique justifie par exemple des mesures contre le bruit ou les rixes sur la voie publique, mais aussi, « la problématique des activités connexes à la mendicité »[107].

Ces dispositions sont complétées par la loi communale du 13 décembre 1988, telle que modifiée, qui prévoit en son article 29 que les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements d'administration générale[108] mais aussi que « les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales » (alinéa 3).

Ces dispositions règlementant les compétences des communes en matière de police administrative sont cependant vouées à être modifiées.

En effet, le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution, prévoit que « dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises ».

Plus concrètement, la limitation de l'exercice des libertés publiques par le pouvoir communal exige désormais une disposition légale répondant aux exigences de l'article 124, alinéa 2 de la Constitution. Cette question sera développée *infra* dans la partie 5.1.

4.2 L'EXERCICE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE COMMUNAL EN MATIÈRE PÉNALE

Les débats sur l'abrogation de l'infraction de mendicité simple dans la loi pénale, alors que l'interdiction dont il est question se situe au niveau communal, révèlent **une grande confusion sur l'étendue des pouvoirs de police administrative des communes.**

4.2.1 Les interdictions communales peuvent viser des comportements non punis par la loi pénale

Le pouvoir **communal a vocation à régler les situations nées des circonstances locales** sur le territoire de la commune. C'est là l'essence même de la police administrative générale.

La jurisprudence retient ainsi que les obligations imposées aux communes en matière de police

[105] E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

[106] M.-A. FLAMME, *Droit administratif, Tome deuxième*, Bruylant, 1989, p. 1111. Au Luxembourg, sur l'interdiction d'un cirque, « par tranquillité publique, il y a lieu d'entendre l'absence de désordres et de troubles », Tribunal administratif, 29 septembre 2010, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative,* Pasicrisie, 2023, p. 164.

[107] A. VASSART, *Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application*, 1ère éd. Larcier, 2021, p. 21.

[108] Article 29, alinéa 2 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée. Cette exigence avait déjà été consacrée dans la jurisprudence, v. Juge de paix du canton de Diekirch, 29 décembre 1897, *Pasicrisie*, Tome 6, p. 345 ; Cour de cassation, 30 juin 1960, *Pasicrisie* Tome 18, p. 119 ; Conseil d'État, 18 novembre 1993, *Ferreira Antuns-Barros Antunes*, n° 8657, *in* D. SPIELMANN, M. THEWES et L. REDING, *Recueil de la jurisprudence administrative du Conseil d'État luxembourgeois (1985-1995)*, Bruylant, 1996, p. 222, n° 727. Aussi, dans la doctrine, v. D. SPIELMANN, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1458.

administrative ont « vocation à s'appliquer, de manière subsidiaire, en cas d'absence de dispositions légales ou réglementaires plus précises prises dans le domaine couvert par ces [d]ispositions »[109]. La doctrine belge souligne bien le rôle complémentaire des règlements communaux, « destinés à combler les lacunes de la loi ou à tenir compte des particularités locales, soit parce que la loi a expressément reconnu ce pouvoir de police complémentaire […], soit parce que la règlementation légale ne constitue pas un "ensemble systématique, complet et détaillé" »[110].

Il en résulte que « **les règlements de police, édictés par les conseils communaux dans la sphère de leur compétence, peuvent [ainsi] viser des faits non prévus par les lois répressives** »[111].

Plus particulièrement au regard de la mendicité, la doctrine française a souligné que la dépénalisation de la mendicité ne privait pas les maires de la « possibilité théorique » de la réglementer au niveau local, pour autant qu'en raison des circonstances locales, ces activités troublent l'ordre public[112]. Le Conseil d'État belge a également retenu que la dépénalisation de la mendicité « n'empêche pas les communes d'en limiter la pratique sur la base de leurs pouvoirs de police générale, ces pouvoirs étant justement de nature à réguler des comportements au-delà de ce qui est déjà interdit par la loi »[113].

La jurisprudence pénale luxembourgeoise illustre cette position :

- L'interdiction de s'exposer sur la voie publique en vue de la prostitution, qui était alors prévue à l'article 48 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg, ne recouvre ni le comportement visé par l'infraction de racolage (article 382 du Code pénal), ni le comportement de provocation à la débauche (article 563, 9° du Code pénal), mais peut néanmoins donner lieu à une condamnation pénale en application de l'article 61 dudit règlement général de police[114].
- L'interdiction de faire usage de pétards sans autorisation du bourgmestre, telle que prévue par l'article 32 du règlement général de police de Bascharage, n'est pas un comportement prévu dans le Code pénal. Ce comportement pourrait toutefois donner lieu à une condamnation pénale en application de l'article 63 dudit règlement[115].

Il n'est donc pas nécessaire que la loi pénale punisse la mendicité simple pour qu'un règlement communal puisse valablement interdire ce comportement, pour autant que cette interdiction vise le maintien de l'ordre public au niveau communal et que les restrictions aux libertés publiques soient nécessaires et proportionnées au regard du but poursuivi.

---

[109] Cour administrative, 23 avril 2013, n° 31836C du rôle, Bulletin de jurisprudence administrative, *Pasicrisie*, 2023, Vol. I, p. 935.

[110] M.- A. FLAMME, *Droit administratif, Tome premier*, Bruylant, 1989, p. 207.

[111] M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 82 (nous soulignons).

[112] E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

[113] Conseil d'État belge, 6 janvier 2015, arrêt n° 229.729.

[114] Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 décembre 2008, jugement n° 3635/2008.

[115] Tribunal de police d'Esch-sur-Alzette, 10 novembre 2023, jugement n° 217/2023. En l'occurrence, la personne poursuivie n'a pas été condamnée car la preuve de l'infraction n'a pas été rapportée à suffisance.

4.2.2 Un règlement communal ne devrait pas reproduire la loi pénale

Une dernière question doit être soulevée : est-ce qu'un règlement communal peut venir interdire un comportement qui est déjà constitutif d'une infraction pénale dans la loi ? **La réponse semble être négative.**

a. Les incertitudes de la jurisprudence

Un arrêt de la Cour administrative du 7 mai 2002[116] appuierait la possibilité pour un règlement général de police d'interdire un comportement déjà sanctionné par la loi pénale[117]. Dans cet arrêt, la Cour administrative a en effet énoncé qu'un règlement communal peut prononcer « l'interdiction d'une activité même si celle-ci est déjà totalement ou partiellement prohibée par des textes découlant de sources hiérarchiquement supérieures »[118].

Cependant, la portée de cette décision est à grandement relativiser.

D'une part, dans l'affaire en question, la Cour a souligné que le règlement communal et la loi pénale couvraient **des comportements infractionnels différents**[119], de sorte que l'interdiction communale ne « répétait » pas la loi pénale. D'autre part, cette position semble contredite par d'autres décisions.

Dans une affaire de 2011, concernant le pouvoir de police du bourgmestre, la Cour administrative a précisé que « le pouvoir communal ne peut plus, en présence d'une réglementation émanant d'une autorité compétente en la matière et hiérarchiquement supérieure, régler que des cas d'espèce, provoqués par des situations locales et exceptionnelles, que le pouvoir central ne pouvait ni prévoir, ni régler »[120]. Le comité du contentieux du Conseil d'État avait déjà tenu un raisonnement similaire dans une décision du 26 août 1982 : « le législateur, en créant pour les établissements dangereux, insalubres ou incommodes un régime de police spécial, organisé de façon détaillée dans la loi, a exclu dans ce domaine tout pouvoir réglementaire communal en matière de police, exercé sur pied de l'article 107 de la Constitution ou du décret du 16 au 24 août 1790 »[121].

b. La préservation de l'ordre public local

Comme nous l'avons souligné, les compétences des communes en matière de police administrative sont limitées au maintien de l'ordre public au niveau communal, en fonction des spécificités locales.

L'ordre public local est un « ***ordre relatif*** en ce sens que les restrictions qu'il autorise aux libertés **sont complémentaires des**

---

[116] Cour administrative, 7 mai 2002, arrêt n° 14197C.

[117] V. Procès-verbal de la réunion du 1er février 2024 de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures, p. 12. Cet arrêt est également visé dans le recours de la commune du 14 aout 2023.

[118] « Il convient de relever qu'en droit aucun texte n'empêche qu'un règlement communal prononce l'interdiction d'une activité même si celle-ci est déjà totalement ou partiellement prohibée par des textes découlant de sources hiérarchiquement supérieures, l'intérêt de la norme apparemment surabondante pouvant être de persister au cas où le texte de source supérieure viendrait à changer ou à être abrogé », Cour administrative, 7 mai 2002, n° 14197C.

[119] La juridiction examinait un recours en annulation portant sur un article du règlement général de police de la Ville de Luxembourg qui, en autorisant de s'exposer en vue de la prostitution dans certaines rues et pendant certains horaires, contreviendrait à la loi pénale qui interdit la provocation à la débauche. La Cour a exclu toute contradiction entre les textes visés, en ce que les comportements infractionnels en question sont différents : « Il en résulte que les termes employés par l'alinéa 1er de l'article 48 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg désignent un champ d'activités qui n'est pas appelé à se confondre avec le champ d'application que confère aux dispositions afférentes du code pénal la rédaction de ses articles 382 et 563-9° ».

[120] Cour administrative, 10 mars 2011, n° 27451C du rôle, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative,* Pasicrisie, 2023, p. 164, confirmant Tribunal administratif, 2 février 2009, n° 24077.

[121] Conseil d'État (comité du contentieux), 26 août 1982, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 25, p. 331.

restrictions posées à l'échelon national et ne s'appliquent pas de façon universelle »[122].

La doctrine luxembourgeoise, énonce ainsi qu' « un conseil communal ne pourrait, par exemple, réglementer un objet considéré comme d'intérêt général national par le législateur »[123]. Les auteurs continuent en énonçant que « dès lors qu'une matière ou un objet est règlementé par le législateur national, il échappe de suite à la compétence des autorités communales qui ne peuvent plus intervenir du fait de l'intervention du législateur national »[124].

> Ces mêmes auteurs luxembourgeois retiennent ainsi que « **les articles 551 à 566 du Code pénal érigent en infraction pénale une série de comportements qui auraient tout aussi bien pu faire l'objet de mesures de police administrative de la part des autorités communales (…). Les autorités communales se voient néanmoins privées, du fait de l'intervention du législateur dans ces matières, d'une partie des compétences qui auraient pu leur revenir du fait de leurs pouvoirs de police administrative générale** »[125].

Nous noterons que l'interdiction de la mendicité fait partie de ces articles.

Cette approche peut également être soutenue par d'autres considérations.

La première tient au fait que la détermination des infractions pénales est une matière réservée à la loi par la Constitution (cf. partie 5.1.1 *infra* sur la réserve à la loi). Lorsque le législateur a érigé, dans la loi, une infraction pénale, en prévoyant avec précision à la fois le comportement infractionnel et la sanction applicable, force est de constater qu'il n'a aucunement délégué au pouvoir réglementaire le soin d'intervenir pour réprimer ce comportement puisqu'il l'a déjà fait. Ce dernier n'a, dès lors, aucune compétence pour le faire.

Cette délimitation claire des compétences permet d'assurer la clarté de la loi pénale et d'éviter les risques de contradiction entre les textes d'incrimination, en particulier au regard des sanctions encourues (cf. partie 5.3 *infra*).

Le pouvoir communal pourrait néanmoins, dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative, incriminer des situations qui ne seraient pas déjà interdites par la loi pénale et qui correspondent à des troubles et spécificités locales[126]. C'est l'essence même de l'exercice des pouvoirs de police administrative : permettre au pouvoir local de protéger l'ordre public sur le territoire de la commune. *A contrario*, considérer que le pouvoir communal aurait compétence pour doubler une incrimination déjà inscrite dans la loi, sous prétexte qu'elle constitue également un trouble au niveau local, permettrait d'interdire dans un règlement communal, sans nécessité, toute sorte de comportements comme le vol, les agressions, la vente de stupéfiants, etc.

---

[122] B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., Dalloz, 2016, p. 548 (nous soulignons)

[123] N. THIELTGEN et M. BENA, « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois *», Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 216.

[124] *Ibid*., p. 218.

[125] *Ibid*., p. 219.

[126] Dans les limites tracées par la loi communale du 13 décembre 1988, ensemble avec l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

La compétence d'incrimination de la commune en matière de police administrative ne repose pas sur la loi pénale mais découle de la loi communale du 13 décembre 1988, ensemble avec l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

Aussi, quand bien même un comportement ne serait plus sanctionné par la loi pénale, cela n'aurait pas de conséquence sur la compétence des communes d'interdire ce comportement s'il représente un trouble à l'ordre public au niveau communal.

5 LA CONFORMITÉ DU RÈGLEMENT COMMUNAL À LA CONSTITUTION

- **Il est en premier lieu essentiel de rappeler que c'est au juge**[127] **qu'il revient d'apprécier la conformité d'un règlement ou des dispositions d'un règlement à la Constitution, que ce soit le juge administratif saisi d'un recours en annulation, ou le juge judiciaire qui statuerait par la voie de l'exception d'illégalité**.
- La mission de la Cellule scientifique n'est en aucun cas de se substituer à cette appréciation, ceci d'autant plus que **les justifications concrètes** à la base de l'interdiction sont essentielles dans l'appréciation de la proportionnalité de la mesure au regard du but poursuivi.
- La note vise à apporter un éclairage critique scientifique sur le droit en vigueur.

- Le règlement général de police de la Ville de Luxembourg, en interdisant la mendicité, **vient restreindre l'exercice de certaines libertés publiques consacrées par la Constitution**.
- Cette interdiction limite la liberté individuelle des mendiants (article 17), en restreignant leur liberté d'aller et de venir. L'interdiction limite également le droit au respect de la vie privée des mendiants (article 20), en restreignant leurs possibilités de demander la charité publique pour les aider à subvenir à leurs besoins.
- L'interdiction pourrait éventuellement être vue comme une limitation de leur liberté d'expression (article 23), mais aussi du principe d'égalité (article 15).
- La récente réforme de la Constitution, entrée en vigueur le 1er juillet 2023, a introduit à **l'article 37** une « clause transversale », encadrant toute limitation des libertés publiques :

  > « Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

- L'article 37 de la Constitution introduit deux séries d'exigences.
- **Il exige, en premier lieu, que toute limitation de l'exercice des libertés publiques soit prévue par la loi.** Il s'agit de matières dites « réservées à la loi », qui réclament l'intervention du législateur. Cette exigence issue de l'article 37 doit être lue en combinaison avec le nouvel article 124, alinéa 2, de la Constitution, relatif aux règlements communaux.
- Le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution autorise les communes à exercer leur pouvoir réglementaire dans des matières réservées à la loi, à la condition que cette intervention résulte d'une **disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises**.

---

[127] Sinon au ministre de l'Intérieur, chargé d'approuver les règlements généraux de police en vertu de l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée.

- **Une telle disposition légale particulière ne semble pas exister en matière de police administrative générale,** à tout le moins concernant l'interdiction de la mendicité**,** de sorte que l'on peut s'interroger sur la compétence des communes pour interdire la mendicité eu égard à ces nouvelles dispositions constitutionnelles.
- Néanmoins, aucune réponse claire n'émerge quant aux conséquences de ces nouvelles exigences constitutionnelles sur l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.
- **L'article 37 exige, en second lieu, que toute limitation aux libertés publiques soit nécessaire et proportionnée au regard du but poursuivi**.
- **La condition de nécessité impose que l'interdiction de la mendicité soit strictement nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public, apprécié au regard des circonstances locales**.
- **Concernant la mendicité aggravée,** dans la mesure où la loi pénale punit déjà d'une peine d'emprisonnement ces formes de mendicité sur l'ensemble du territoire national**, il n'y a aucune nécessité pour le règlement communal de sanctionner ce comportement**, qui plus est en l'assortissant d'une peine différente.
- **Concernant la mendicité simple**, si l'interdiction communale pourrait éventuellement être nécessaire pour prévenir des troubles occasionnés localement par ce comportement, il est douteux qu'elle soit nécessaire à la lutte contre la traite des êtres humains.
- **La condition de proportionnalité impose d'apprécier si l'importance des atteintes portées aux mendiants dans l'exercice de leurs libertés est proportionnée par rapport à la gravité du trouble à l'ordre public généré par ce comportement.**
- Bien que l'interdiction communale ne soit pas générale et absolue, elle limite grandement les mendiants dans leurs possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins.
- **L'intensité de l'atteinte à l'ordre public générée par l'activité de mendicité dans ces rues et pendant ces horaires sera donc essentielle pour que cette interdiction soit considérée comme proportionnée par le juge**.
- Enfin, eu égard à la nature pénale de la sanction encourue en cas de violation de cette interdiction, une analyse plus spécifique du **principe de légalité pénale consacré à l'article 19 de la Constitution a été réalisée**.
- Ce principe signifie que toute infraction pénale doit être prévue, tant ses éléments constitutifs que sa sanction, dans la loi. Le principe exige également que la loi pénale soit claire, prévisible et accessible, pour protéger les individus contre l'arbitraire des autorités publiques.
- L'interdiction de la mendicité aggravée au niveau communal vient punir d'une amende des comportements qui sont déjà punis de peines d'emprisonnement dans le Code pénal. Ce cumul d'incrimination nuit à la clarté de la loi pénale, en particulier parce qu'un même comportement est puni de deux peines différentes.
- Les dispositions en matière de police administrative ne semblent pas non plus assez précises pour que la mendicité puisse être érigée en infraction pénale par les communes.
- **Au vu de l'ensemble de ces considérations, les dispositions du règlement général de police de la Ville de Luxembourg interdisant la mendicité ne semblent pas se conformer à la Constitution.**

5.1 LES INCERTITUDES QUANT À LA COMPÉTENCE DES COMMUNES POUR LIMITER LES LIBERTÉS PUBLIQUES

En matière de police administrative générale, les compétences des communes dans la limitation des libertés publiques reposent sur des dispositions très anciennes, issues de la période révolutionnaire française.

Elles sont toujours d'application, mais leur formulation et leur portée s'accommodent mal des révisions de la Constitution, entrées en vigueur le 1er juillet 2023.

En effet, depuis la révision de la Constitution, non seulement toutes les libertés publiques sont désormais des matières dont la restriction est réservée au législateur, mais aussi l'intervention des communes dans ces matières réservées à la loi est devenue plus exigeante. Les conséquences sur le règlement général de police de la Ville de Luxembourg sont cependant incertaines.

En droit constitutionnel luxembourgeois**, la notion de « loi » doit être appréciée dans son acception formelle**, c'est-à-dire en référence non pas à son contenu mais aux « organes qui concourent à sa confection et par les procédures qui sont imposées à cette fins »[128]. **La loi peut ainsi être définie comme « l'acte voté par la Chambre des députés et promulgué par le Grand-Duc »**[129].

5.1.1 L'intervention du pouvoir réglementaire communal dans les matières réservées à la loi

a. Les matières réservées à la loi

« Historiquement, il existe un lien fort entre les droits fondamentaux et la compétence législative […], justifiée par la nécessité de permettre aux représentants de contrôler les actes portant atteinte aux droits de l'individu »[130]. Cette compétence irréductible du législateur est consacrée par la Constitution.

Marc Besch énonce ainsi que certaines matières, en ce qu'elles sont « particulièrement sensibles pour les libertés fondamentales des individus ou importantes pour le fonctionnement de l'État […] réclament l'intervention de la Chambre des députés, représentative de la volonté populaire, et une discussion publique permettant le contrôle du corps électoral »[131]. **Ces matières sont dites réservées à la loi par la Constitution**[132]**.**

Avant la réforme de la Constitution, entrée en vigueur le 1er juillet 2023, de nombreuses matières étaient déjà réservées à la loi comme les restrictions à la protection de la vie privée (ancien article 11, (3)), la détermination des incriminations pénales (anciens articles 12 et 14), ou encore la détermination de l'organisation

[128] M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 24.

[129] *Ibid*., p. 30. Plus simplement, la loi est « la norme qui est créée par l'organe législatif », A. LOESCH, « Le Pouvoir réglementaire du Grand-Duc », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 46. La doctrine parle parfois de « loi au sens technique, c'est-à-dire l'acte émanant du législateur national », D. SPIELMANN, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », *in En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1454.

[130] L. FAVOREU, A. DUFFY-MEUNIER et als., *Droit des libertés fondamentales*, 8ème éd., Dalloz, 2021, p. 85.

[131] M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 33.

[132] Parfois également désignées comme matières rigides, v. A. LOESCH, « Le Pouvoir réglementaire du Grand-Duc, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 65 ; A. STEICHEN, « Le domaine de la loi et du règlement », in *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg,* 1997-2009, Pasicrisie luxembourgeoise, 2008, p. 39.

et des attributions des organes communaux (ancien article 107, (5)).

La liste de ces matières a augmenté du fait de l'introduction de l'article 37 de la Constitution qui implique que toute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi.

b. L'intervention du pouvoir réglementaire dans les matières réservées

Le législateur ne saurait abandonner ces matières au pouvoir réglementaire sans violer la Constitution. Cependant, il n'est pas nécessaire que la loi règlemente tout dans le moindre détail pour satisfaire à une réserve constitutionnelle[133]. Cette clé de répartition générale a été énoncée par la Cour constitutionnelle dans un arrêt du 21 novembre 2003[134] :

> « Le système des réserves de la loi énoncé par la Constitution empêche le pouvoir législatif de se dessaisir outre mesure de ses pouvoirs par la voie de l'habilitation ; (que) ce pouvoir peut donc seul disposer valablement des matières érigées en réserve ; (qu')est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes : elle ne met par conséquent pas obstacle aux habilitations plus spécifiques ».

La Constitution prévoit explicitement la possibilité d'habilitation législative à l'égard du Grand-Duc : dans les matières réservées à la loi, il est exigé « une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises »[135] .

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle[136], « la fixation des objectifs des mesures d'exécution **doit être clairement énoncée**, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises ». Elle ajoute que **l'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif « doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi** ».

Ces précisions sont très **importantes dans la mesure où le pouvoir règlementaire des communes est désormais soumis aux exactes mêmes exigences.**

c. L'intervention des communes dans les matières réservées à la loi

Les communes ont, aux termes de la Constitution[137], un pouvoir réglementaire. Les règlements communaux peuvent ainsi réglementer l'exercice de libertés constitutionnelles dans leur domaine de compétence, comme c'est le cas lorsque la commune exerce ses compétences de police administrative[138].

Néanmoins, les communes ne peuvent réglementer l'exercice des libertés que sur les points que le législateur leur a attribués[139]. Plus précisément, en matière de police administrative générale, les communes peuvent exercer leur compétence réglementaire dans le cadre délimité par l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire

---

[133] M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 35.

[134] Cour constitutionnelle, 21 novembre 2003, arrêt n° 18/03, Mémorial A n° 174, p. 3384.

[135] Ancien article 32, § 3 de la Constitution, nouvel article 45, § 2 de la Constitution.

[136] Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, arrêt n° 166, Mémorial A, n° 440 du 10 juin 2021.

[137] Ancien article 107 de la Constitution, nouveaux articles 121 et suivants de la Constitution.

[138] M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, pp. 77 et s., cf partie 4 *supra*.

[139] *Ibid*., p. 78.

abordés précédemment, à savoir « tant que la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité des habitants y sont intéressées »[140].

Le nouvel article 124 de la Constitution exige désormais que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises ».

Cette exigence est donc requise pour la limitation des libertés publiques, en matière de police administrative.

À la lueur de la jurisprudence constitutionnelle, cette disposition légale particulière doit prévoir **clairement** les objectifs des mesures d'exécution et les conditions auxquelles elles sont soumises.

Par ailleurs, l'orientation et l'encadrement du pouvoir communal doivent, en tout état de cause, **être consistants, précis et lisibles,** l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi.

Une circulaire du 28 avril 2023 du ministère de l'Intérieur[141], identifiant une source de difficulté, soulignait que certaines lois présenteraient la précision exigée pour que les communes puissent continuer à adopter des règlementations nouvelles.

Néanmoins, aucune des bases légales énumérées par la circulaire ne constituent le fondement de l'interdiction de la mendicité.

L'interdiction de la mendicité par la Ville de Luxembourg repose sur l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités[142] et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire[143].

Ce cadre législatif « ancestral » semble difficilement satisfaire aux exigences de l'article 124 de la Constitution, à tout le moins pour permettre aux communes d'interdire la mendicité en tant que telle.

Les dispositions du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, confiant à la commune par exemple le « soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues » ou encore « le

---

[140] Conseil d'État (comité du contentieux), 14 mars 1928, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 11, p. 481.

[141] Circulaire aux administrations communales du ministère de l'intérieur, n° 2023-058, 28 avril 2023.

[142] Cet article est rédigé comme suit : « Les fonctions propres au Pouvoir Municipal, sous la surveillance & l'inspection des Assemblées administratives, sont: (…) De faire jouir les Habitans des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, & de la tranquillité dans les rues, Lieux & Edifices publics ».

[143] Cet article est rédigé comme suit : « LES objets de police confiés à la vigilance & à l'autorité des corps municipaux sont: 1°. Tout ce qui intéresse la sûreté & la commodité du passage dans les rues, quais, places & voies publiques; ce qui comprend le nétoyement, l'illumination, l'enlèvement des encombremens, la démolition ou la réparation des bâtimens menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtimens qui puisse nuire par sa chute, & celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passans, ou causer des exhalaisons nuisibles; 2°. Le soin de réprimer & punir les délits contre la tranquillité publique, telles que les rixes & disputes accompagnées d'ameutemens dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits & attroupemens nocturnes qui troublent le repos des citoyens; 3°. Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblemens d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances & cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises & autres lieux publics; 4°. L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, & sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique; 5°. Le soin de prévenir par les précautions convenables, & celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidens & fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département & de district; 6°. Le soin d'obvier ou de remédier aux évènemens fâcheux qui pourroient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, & par la divagation des animaux malfaisans ou féroces. »

soin d'obvier ou de remédier aux évènements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté », sont très larges et imprécises, laissant une grande liberté aux communes dans le choix des mesures liberticides à mettre en œuvre dans ces domaines. Nous notons, en outre, que la mendicité n'est aucunement visée dans ces textes, y compris dans les dispositions relatives à la sécurité publique et la salubrité publique, pourtant invoqués comme fondement à l'interdiction de la mendicité par la Ville de Luxembourg.

Les faiblesses du dispositif législatif actuel ont d'ailleurs conduit le ministère de l'Intérieur à déposer un projet de loi en vue de modifier la loi communale[144].

À l'occasion des travaux parlementaires, le Conseil d'État avait affirmé que les notions de sécurité, de salubrité et de tranquillité publiques étaient trop vagues pour déclencher la prise de mesures restreignant les libertés publiques[145].

5.1.2 Les conséquences de la modification de la Constitution sur le règlement communal

Les faiblesses du cadre législatif actuel relatif à l'encadrement des compétences des communes conduisent à s'interroger sur la constitutionnalité des règlements communaux, ou des modifications des règlements communaux, adoptés avant et après l'entrée en vigueur de la Constitution révisée.

Cette question se pose d'autant plus que les quatre lois de révision de la Constitution disposent toutes qu'« [à] compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables »[146]. Il est donc légitime de s'interroger sur les effets de l'adoption de ces nouvelles exigences à l'égard des règlements communaux.

Patrick Kinsch s'est déjà penché sur cette question[147], dans la lignée d'une circulaire du 28 avril 2023 du ministère de l'Intérieur[148].

Selon ces deux approches :

- Concernant les règlements communaux qui ont valablement été adoptés avant ou après la révision constitutionnelle, dans une matière qui était déjà réservée à la loi, en application d'une loi qui fixait déjà clairement les objectifs des mesures d'exécution, la révision de la Constitution ne devrait pas avoir d'incidence ;
- Concernant les règlements qui auraient été adoptés **avant la révision constitutionnelle**, dans une matière qui est désormais réservée à la loi et qui ne l'était pas avant, le règlement

---

[144] Projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, déposé le 19 avril 2022, document parlementaire n° 7993. Plus précisément, dans l'exposé des motifs : « Toutefois, afin de pouvoir s'inscrire dans le cadre du futur article 106 de la Constitution, la loi doit aussi déterminer les conditions auxquelles doivent obéir les mesures réglementaires communales dans les matières réservées à la loi afin que le conseil communal dispose du fondement légal nécessaire lui permettant d'adopter des règlements dans ces matières. **Cet élément fait défaut dans la législation actuelle, auquel le présent projet entend remédier** ». Nous soulignons.

[145] Document parlementaire n° 7993/2, Avis du Conseil d'État du 15 juillet 2022, p. 4.

[146] Loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre VI. de la Constitution (article 4), Mémorial A n° 26 du 18 janvier 2023 ; Loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (article 18), Mémorial n° 27 du 18 janvier 2023 ; Loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre II de la Constitution (article 2), Mémorial n° 28 du 18 janvier 2023 ; Loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution (article 3, Mémorial n° 29 du 18 janvier 2023.

[147] P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 77. L'auteur mentionne également la doctrine française sur cette question, abordant notamment la question des actes pris sur le fondement d'habilitations législatives qui seraient contraires à la Constitution nouvelle adoptée en 1958, pour appuyer son raisonnement. V. en particulier S. Ferrari, « De l'art du trompe-l'oeil : l'abrogation implicite de la loi par la Constitution au service d'un *continuum* constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 83, 2010, spéc. pp. 508 et 509.

[148] Circulaire aux administrations communales du ministère de l'intérieur, n° 2023-058, 28 avril 2023.

valablement pris devrait survivre[149]**, du moment que par son contenu il n'est pas contraire à la Constitution.** Il en serait de même, selon notre compréhension, pour les règlements valablement adoptés avant la révision constitutionnelle dans une matière qui était déjà réservée à la loi, mais en vertu d'une loi d'habilitation qui ne présentait pas la précision exigée par l'article 124 de la Constitution.

- Concernant les règlements ou les dispositions de règlements communaux qui auraient été adoptés **après la révision constitutionnelle**, dans une matière réservée à la loi, mais **sans loi d'habilitation prévoyant clairement les objectifs des mesures d'exécution et les conditions auxquelles elles sont soumises,** ceux-ci seraient contraires à l'article 124 de la Constitution.

L'auteur souligne néanmoins que la jurisprudence administrative et la jurisprudence constitutionnelle luxembourgeoises sont incertaines sur cette question[150], **de sorte que nous devons prendre sa proposition avec prudence.**

En effet, dans un arrêt du 5 juillet 2019[151], la Cour constitutionnelle a examiné la conformité de la loi du 29 avril 1983 et plus particulièrement de l'habilitation législative qu'elle édictait, à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (nouvel article 45, paragraphe 2), **tel qu'il était en vigueur au jour de son examen**[152]. Il en fut de même dans un arrêt du 4 juin 2021, concernant la non-conformité d'une loi du 26 mars 1992 à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution[153]. Dans un arrêt plus récent du 3 mars 2023[154], la Cour constitutionnelle a déclaré l'habilitation législative édictée par l'article 20 de la loi du 23 juillet 1952 non conforme à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, **dans sa version en vigueur au jour de son examen**.

> Ainsi, à tout le moins dans sa jurisprudence récente, **la Cour constitutionnelle semble examiner la constitutionnalité des habilitations législatives au regard des dispositions en vigueur au jour de son examen et non pas celles en vigueur au jour où la loi sous examen a été adoptée**. Une autre approche serait, du reste, bien délicate à mettre en œuvre en ce qui concerne les décrets datant de la période révolutionnaire française.

Par ailleurs, se pose la question du jour de l'adoption des modifications du règlement communal : est-ce le jour des délibérations du conseil communal (le 27 mars 2023), le jour de l'approbation par le ministre de l'Intérieur intervenu postérieurement à une première décision de refus (11 décembre 2023), de la publication du règlement ou de son entrée en vigueur ?

La circulaire du 28 avril 2023 du ministère de l'Intérieur énonce qu'un règlement communal doit être **adopté et légalement publié avant le**

---

[149] P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 81.

[150] *Ibid*., p. 79.

[151] Cour constitutionnelle, 5 juillet 2019, arrêt n° 148, Mémorial A, n° 491, du 12 juillet 2019.

[152] Les exigences constitutionnelles relatives à l'intervention du Grand-Duc dans une matière réservée à la loi, à savoir l'existence « d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises », avaient été précisées dans la Constitution postérieurement à la loi du 29 avril 1983 sous examen. Cela n'a pas empêché la Cour constitutionnelle d'examiner si ladite loi se conformait à l'article 32, paragraphe 3 dans sa teneur actuelle, la Cour constitutionnelle a constaté que la loi ne donnait aucune indication quant aux mesures d'exécution, pour la déclarer inconstitutionnelle. Le tribunal administratif, constatant que le règlement grand-ducal du Règlement grand-ducal du 17 juin 1993 pris sur la base de cette habilitation législative qui ne se conformait pas à la Constitution, a annulé la décision ministérielle fondée sur ce règlement illégal.

[153] Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, arrêt n° 166, Mémorial A, n° 440 du 10 juin 2021.

[154] Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, arrêt n° 177, Mémorial A n° 127 du 10 mars 2023.

1er juillet 2023 pour continuer à s'appliquer[155], invitant les communes à transmettre toute modification pour approbation et publication avant le 30 juin 2023. Néanmoins, nous notons que la doctrine précise que la date à prendre en considération est celle de l'adoption et non de la publication, sans précision toutefois quant aux règlements qui nécessitent approbation de l'autorité de tutelle[156].

Au vu de la complexité de la question et des incertitudes soulignées, nous **envisagerons trois hypothèses** concernant les dispositions du règlement général de police relatives à la mendicité.

1. Si l'on considère que ces modifications ont été adoptées avant l'entrée en vigueur de la Constitution révisée et que l'on apprécie la compétence de la commune au regard du droit en vigueur le 27 mars 2023**, le règlement pourrait survivre si son contenu n'est pas contraire à la Constitution telle que révisée.**

Cela supposerait néanmoins que la commune avait bien compétence, sous l'empire de la Constitution applicable avant le 1er juillet 2023, pour interdire la mendicité.

Or, cette compétence n'est pas évidente. Comme nous l'avons soulevé, la mendicité aggravée est déjà interdite par la loi pénale, de sorte qu'il serait délicat de soutenir que le législateur aurait à la fois règlementé ce comportement et délégué au pouvoir réglementaire le soin de le faire, qui plus est en l'assortissant d'une sanction différente.

2. Si l'on considère que ces modifications **ont été adoptées après l'entrée en vigueur de la Constitution révisée**, par la décision d'approbation du ministre de l'Intérieur intervenue le 11 décembre 2023 ou la publication du règlement communal postérieure, **le règlement ne se conforme vraisemblablement pas aux exigences de l'article 124 de la Constitution**.

3. Si l'on considère que la question de la compétence de la commune pour intervenir dans un domaine réservé à la loi **doit être appréciée à la lumière des dispositions actuellement en vigueur**, indépendamment de la date d'adoption des modifications, dans la lignée de la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle, **le règlement ne se conforme vraisemblablement pas aux exigences de l'article 124 de la Constitution.**

Comme nous l'avons mentionné, une telle appréciation incombe au juge compétent.

---

[155] Plus précisément, « Il y a lieu de distinguer entre les règlements adoptés et publiés sous le régime de la Constitution en vigueur jusqu'au 30 juin 2023 et les règlements qui seront adoptés et publiés sous le régime de la nouvelle Constitution, donc à partir du 1er juillet 2023 » : « les règlements communaux légalement publiés jusqu'au 30 juin 2023 continuent de s'appliquer sur le territoire de la commune concernée », Circulaire aux administrations communales du ministère de l'intérieur, n° 2023-058, 28 avril 2023. Il semble que cette position soit toujours celle du ministère de l'Intérieur actuellement, au vu de la Réponse du 12 janvier 2024 de Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, à la question parlementaire n°102 de l'honorable député Meris Sehovic au sujet de l'approbation ministérielle de l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

[156] P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 79, nbp. 15.

En conclusion, il est très délicat de dégager une réponse claire quant aux conséquences de l'introduction de l'article 124, alinéa 2 de la Constitution sur le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

La récente révision de la Constitution, entrée en vigueur le 1er juillet 2023, a en effet introduit des exigences nouvelles pour que les communes puissent intervenir dans un domaine réservé à la loi, en l'occurrence dans la limitation de l'exercice des libertés publiques. L'article 124, alinéa 2 de la Constitution exige expréssement une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Cette disposition légale particulière fait vraisemblablement défaut actuellement, à tout le moins au regard de l'interdiction de la mendicité.

La question est celle de savoir si cette lacune a pour conséquence de rendre certaines dispositions du règlement général de police inapplicables, sinon contraires à la Constitution.

En effet, les lois de révision de la Constitution ont toutes précisé qu'à partir de leur entrée en vigueur, « toutes les dispositions légales ou réglementaires, contraires à la Constitution ne sont plus applicables ».

La doctrine a donné une position plus nuancée sur la survie des règlements communaux.

La Cour constitutionnelle, dans sa jurisprudence récente, s'autorise à censurer des habilitations législatives anciennes qui ne seraient pas conformes aux dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur. Elle ne s'est néanmoins encore jamais prononcée sur la constitutionnalité des dispositions « ancestrales » fondant la compétence des communes en matière de police administrative générale.

La complexité de cette question est accentuée par le fait que l'approbation par le ministre de tutelle et la publication consécutive sont intervenues **après l'entrée en vigueur de la Constitution telle que révisée**, alors que les modifications relatives à l'interdiction de la mendicité ont été adoptées par le conseil communal avant l'entrée en vigueur des révisions constitutionnelles.

Au vu de ces incertitudes, la Cellule scientifique ne peut apporter de réponse claire quant à la compétence qu'avait la Ville de Luxembourg pour interdire la mendicité au regard des nouvelles exigences de l'article 124 de la Constitution. Il revient au juge de clarifier les questions soulevées.

En revanche, comme nous allons l'aborder dans la partie suivante, ces incertitudes ne concernent que la compétence de la commune pour intervenir dans un domaine réservé à la loi. En ce qui concerne le contenu du règlement communal, à savoir la limitation de l'exercice des libertés publiques imposée aux mendiants, il est certain qu'il doit respecter la Constitution en vigueur.

5.2 LA NÉCESSITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ DE LA LIMITATION DES LIBERTÉS PUBLIQUES

> Si la question de la portée de la révision constitutionnelle sur les compétences des communes dans les limitations des libertés publiques reçoit une réponse incertaine, « **en ce qui concerne le fond, il n'y a pas de discussion : si des règlements anciens sont incompatibles avec des droits et libertés que la Constitution garantit nouvellement, ils sont "contraires" à la Constitution et deviennent dès lors inapplicables** »[157].

Cela vaut, *a fortiori*, lorsque les libertés en question étaient déjà protégées par la Constitution.

L'article 37 de la Constitution prévoit que, dans le respect du principe de proportionnalité, les limitations à l'exercice des libertés publiques ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Par ailleurs, l'essence de la liberté doit être préservée.

Cette exigence de nécessité, de proportionnalité, et plus largement d'équilibre dans la limitation des libertés publiques n'est pas nouvelle[158].

La Cour constitutionnelle avait déjà recours au principe de proportionnalité pour contrôler les restrictions apportées aux droits et libertés garantis par la Constitution, allant jusqu'à le consacrer en principe à valeur constitutionnelle[159].

Dans cette lignée, la limitation des libertés publiques par les communes dans l'exercice de leurs pouvoirs de police administrative était déjà soumise à un tel contrôle.

Nous examinerons ces points tout en précisant que l'examen de proportionnalité est un examen d'espèce, sur base des preuves concrètement présentées pour justifier la mesure.

Cela n'empêchera pas de souligner des doutes sérieux quant à la nécessité d'interdire certaines formes de mendicité, déjà interdites par la loi pénale.

5.2.1 Le but poursuivi par l'interdiction de la mendicité

a. Le maintien de l'ordre public au niveau communal

L'article 37 de la Constitution exige que les limitations répondent à **des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui**.

> L'objectif d'intérêt général ou de protection des droits et libertés d'autrui doit être apprécié eu égard aux pouvoirs de police administrative générale de la commune**, dont le seul but est le maintien de l'ordre public au niveau communal**, à savoir la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques[160].

La doctrine belge souligne que « la police administrative ne peut justifier une action portant

---

[157] *Ibid*., p. 79. Nous soulignons.

[158] Elle est déjà consacrée au niveau supranational, par la Convention européenne des droits de l'homme ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ce qui impose au juge d'en faire l'examen lorsqu'il apprécie la conventionnalité d'un règlement.

[159] M. THEWES, « Le Conseil d'État luxembourgeois et le principe de proportionnalité », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 15, 2023, p. 138.

[160] M.- A. FLAMME, *Droit administratif, Tome premier*, Bruylant, 1989, p. 209.

son nom qu'en réponse à un impératif de maintien de l'ordre »[161].

En France, la jurisprudence a déjà admis que la pratique de la mendicité était susceptible de générer des risques d'atteinte à l'ordre public[162].

b. Le but poursuivi par l'interdiction de la mendicité

Selon le règlement général de police de la Ville de Luxembourg, toute forme de mendicité autre que la mendicité organisée ou en bande est réglementée « dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique » (article 42), sans plus de précisions.

Les délibérations du conseil communal[163] sont plus instructives quant au but poursuivi par cette interdiction. Il ressort en effet des discussions que :

- L'interdiction de la mendicité simple vise à favoriser la poursuite de la « mendicité organisée, sachant que ces personnes sont elles-mêmes victimes d'une bande criminelle. Ces bandes ont une approche très persuasive et parfois agressive » et les mendiants « vivent dans une situation de dépendance envers des trafiquants d'êtres humains » (p. 108). Pour citer les délibérations, « ce n'est pas la personne qui mendie qui est visée par le nouvel article, mais la manière dont les bandes organisées agissent » (p. 112). Nous comprenons en réalité qu'il est question de lutter contre la traite des êtres humains en vue de l'exploitation de la mendicité d'autrui, sinon la mendicité forcée.
- L'interdiction répond à des réclamations des habitants qui disent ne plus se sentir « en sécurité parce qu'ils sont souvent harcelés verbalement dans la rue, jusqu'à avoir le sentiment d'être en quelque sorte persécutés. Le collège échevinal s'est fixé pour objectif de ne plus accepter cela. L'initiative par le collège échevinal vise exclusivement la mendicité agressive et organisée » (p. 109) ; il est ajouté que des habitants, des travailleurs et des touristes ont affirmé avoir été agressés verbalement par des mendiants (p. 120).
- La « mendicité organisée rend la cohabitation difficile, génère des problèmes de sécurité, d'hygiène et de propreté, raison pour laquelle la mendicité ne peut plus être tolérée en l'état et surtout parce que l'acte est détourné par des bandes qui en font un modèle commercial » (p. 120).

Les débats, plus que les dispositions du règlement général de police, dessinent l'objectif poursuivi par la commune lorsqu'elle a interdit la mendicité.

Une première difficulté au regard d'un des buts poursuivis par l'interdiction, à savoir lutter contre l'exploitation organisée de la mendicité d'autrui, peut être soulignée. Au-delà du fait qu'une telle cause ne semble pas rentrer dans les compétences de la commune, limitées en principe au maintien de l'ordre public communal (la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques), viser les victimes de la traite pour mieux lutter contre la traite semble contraire à l'article 71-2 du Code pénal, qui énonce que « n'est pas pénalement responsable la victime des infractions définies aux articles[164] 382-1 et 382-2 qui prend part dans des activités illicites lorsqu'elle y est contrainte ». Ce point sera plus discuté *infra* dans la partie 5.2.3, c.

5.2.2 L'interdiction de la mendicité limite l'exercice des libertés publiques

En interdisant la mendicité, le règlement général de police vient limiter l'exercice de certaines libertés publiques des mendiants.

---

[161] A. VASSART, *Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application*, 1ère éd. Larcier, 2021, p. 18. Aussi Conseil d'État belge, 8 octobre 1997, arrêt n° 68.735.

[162] R. LETTERON, *Libertés publiques*, 9ème éd. Dalloz, 2012, p. 238, citant un arrêt de la Cour administrative d'appel de Douais.

[163] Compte rendu analytique des séances du conseil communal, N° 2/2023, Séance du 27 mars 2023, pp. 108 et s.

[164] Ces articles visent la traite des êtres humains.

a. Droit à la liberté individuelle

L'interdiction de la mendicité vient tout d'abord limiter la liberté individuelle des mendiants, consacrée à l'article 17 de la Constitution.

La liberté individuelle est la liberté physique des personnes[165], qui est « sans doute la liberté fondamentale par excellence »[166].

Elle protège les individus non seulement contre toute privation de liberté arbitraire, mais aussi contre toute restriction (par exemple à travers une mesure d'expulsion)[167].

La liberté physique individuelle emporte la **liberté physique d'aller et de venir,** comme l'a récemment affirmé la Cour constitutionnelle[168]. La liberté d'aller et de venir « consiste en la possibilité de se déplacer suivant ses désirs »[169].

L'interdiction de la mendicité, limitant la liberté de circulation des mendiants sur le territoire de la commune, est une limitation de l'exercice de la liberté individuelle protégée à l'article 17 de la Constitution.

La doctrine parle également d'un refoulement de l'espace public (de la rue, des parcs)[170].

La liberté d'aller et de venir est aussi protégée par le Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, consacrant la liberté de circulation sur le territoire d'un État.

b. Droit à la vie privée

Les interdictions de mendier peuvent également être appréhendées comme des ingérences dans le droit à la vie privée, protégé par l'article 20 de la Constitution[171] et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette approche résulte de l'arrêt *Lacatus contre Suisse* de la Cour européenne des droits de l'homme[172], qui a reconnu pour la première fois que le droit de mendier était protégé par l'article 8 de la Convention. La Cour rappelle que la « notion de vie privée recouvre également le droit au développement personnel et le droit d'établir et entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur », y compris dans un contexte public (§ 55).

Le droit de mendier relève du droit à la vie privée dans la mesure où « en mendiant, l'intéressé adopte un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire » (§ 56), « la dignité humaine (étant) sérieusement compromise si la personne concernée ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants » (§ 56).

Plus concrètement, en interdisant la mendicité de manière générale, les autorités suisses ont privé la requérante de la possibilité de prendre contact avec d'autres personnes afin de solliciter leur aide, pour subvenir à ses besoins les plus élémentaires.

---

[165] *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'État, 2007, p. 71.

[166] A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024, p. 114.

[167] *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'État, 2007, p. 71.

[168] Cour constitutionnelle, 30 septembre 2022, arrêt n° 170, *Mémorial A* n° 509 du 6 octobre 2022. La Cour examinait en l'espèce les restrictions de circulation liées à la pandémie Covid-19.

[169] R. LETTERON, *Libertés publiques*, 9ème éd. Dalloz, 2012, p. 231.

[170] S. HENNETTE VAUCHEZ et D. ROMAN, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 4ème éd., Dalloz, 2020, p. 678.

[171] « Toute personne a droit au respect de sa vie privée. »

[172] Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15.

L'interdiction de la mendicité dans certains quartiers de la Ville de Luxembourg peut donc être appréciée comme une restriction de l'exercice du droit à la vie privée des mendiants protégé par l'article 20 de la Constitution.

c. Liberté d'expression

L'interdiction de la mendicité pourrait éventuellement être envisagée comme une restriction de la liberté d'expression des mendiants.

L'article 23 de la Constitution garantit le droit de manifester ses opinions, c'est-à-dire le droit pour chacun de s'exprimer librement en toutes matières et de toutes manières[173].

Sous cet angle, les mendiants se verraient limités dans leur possibilité d'exprimer leur détresse et de faire appel à la générosité d'autrui : « la mendicité est l'ultime moyen de communiquer son indigence par les mots ou par les gestes »[174].

L'affaire *Lacatus contre Suisse* met en lumière cette approche, sans toutefois prendre position. Néanmoins, l'arrêt indique que la Cour constitutionnelle autrichienne et la Haute cour d'Irlande ont reconnu qu'interdire la mendicité dans un lieu public était une atteinte à la liberté d'expression[175].

d. Principe d'égalité

L'interdiction de la mendicité pourrait éventuellement être envisagée sous l'angle de l'article 15 de la Constitution consacrant le principe d'égalité devant la loi.

Une interdiction de mendier pourrait être appréciée comme une discrimination à l'égard d'une partie de la population qui serait marginalisée[176]. C'est d'ailleurs ce qui avait été soutenu par la requérante dans l'affaire *Lacatus*, en particulier devant les juridictions nationales : elle s'estimait victime de discrimination indirecte, notamment parce qu'elle faisait partie de la communauté Rom.

Le Conseil d'État français a estimé que la seule circonstance qu'une mesure de police d'application générale affectait particulièrement certaines personnes (Roms) ne suffisait pas à conférer un caractère discriminatoire[177]. En revanche, le tribunal administratif de Montpellier a annulé un arrêté de Mende interdisant de façon permanente tout rassemblement de sans-abris sur le parvis de la cathédrale. Comme l'interdiction ne touchait que les sans-abris, « le maire de Mende a porté atteinte au principe d'égalité »[178].

Pour résumer, les limitations imposées aux mendiants dans leurs possibilités de solliciter la charité publique constituent des restrictions à l'exercice de leur liberté individuelle (article 17) et de leur droit au respect de la vie privée (article 20).

Elles pourraient éventuellement s'analyser en des restrictions à la liberté d'expression (article 23) ou comme une discrimination à l'égard d'une partie de la population (article 15).

Cette appréciation relève néanmoins de la compétence des juridictions, dans l'interprétation qu'elles donneront de ces libertés publiques.

---

[173] Conseil d'État, *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, 2007, p. 112.

[174] Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15, opinion concordante de la Juge Keller.

[175] Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15, § 27 et § 30.

[176] S. HENNETTE VAUCHEZ et D. ROMAN, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 4ème éd., Dalloz, 2020, p. 678.

[177] *Ibid*., p. 679.

[178] J. SAYAH, « Le mendiant : un citoyen exclu », *Droit et Société*, 1998, n° 39, p. 410.

5.2.3 La nécessité et la proportionnalité de l'interdiction de la mendicité

a. Les critères de nécessité et de proportionnalité

Pour reprendre les termes de Marc Besch, « si les communes ont le droit de réglementer l'exercice de libertés constitutionnelles dans leur domaine de compétence, les règlements communaux doivent cependant **être proportionnés à ce qui est nécessaire pour assurer la sauvegarde de l'ordre public, compte tenu, notamment, des circonstances locales. Ils ne sauraient en aucun cas aboutir à la suppression de ces libertés** »[179].

La nécessité, la proportionnalité et la préservation de l'essence des libertés restreintes conditionnent ainsi la légalité des mesures de police administrative, comme c'est d'ailleurs le cas en France et en Belgique.

▬ *Sur la préservation de l'essence de la liberté*

Cette condition est également énoncée dans les mêmes termes dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a largement inspiré la rédaction de l'article 37 de la Constitution.

Elle interdit toute restriction qui porterait atteinte au contenu essentiel, à la substance d'un droit fondamental[180], au point de le dénaturer ou de le réduire à un contenu vide ou dérisoire[181]. La Cour européenne des droits de l'homme offre une protection équivalente par l'examen de la proportionnalité[182].

▬ *Sur la nécessité de la mesure*

La mesure restrictive doit être étroitement justifiée par ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public : elle ne doit pas excéder ce qu'exige le maintien de l'ordre public[183]. Il ne doit pas y avoir d'autres moyens d'assurer l'ordre public[184]. Selon la doctrine, cette exigence conduit à présumer illégales les mesures de police trop générales, trop absolues, trop étendues, trop permanentes, en raison de leur caractère excessif[185].

▬ *Sur la proportionnalité de la mesure*

L'examen de proportionnalité procède d'une mise en balance des intérêts en jeu : « l'utilisation du principe de proportionnalité requiert [donc] de sélectionner les éléments à comparer, de les soupeser et de vérifier si le poids que l'un doit avoir par rapport à l'autre a bien été respecté »[186].

En matière de police administrative, il faut une « proportion équilibrée entre la gravité de l'atteinte portée au libre exercice d'un droit ou d'une liberté et l'intensité du trouble à l'ordre public que l'Administration est chargée de prévenir ou de faire cesser »[187].

---

[179] M. Besch, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 78.

[180] S. van Drooghenbroeck et C. Rizcallah « Article 52-1. Limitations aux droits garantis », *in* F. Picod, and S. van Drooghenbroeck (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 1121.

[181] P. Wachsmann, « Article 11, Liberté d'expression et d'information », *in* F. Picod, and S. van Drooghenbroeck (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 273.

[182] *Ibid.*, p. 274.

[183] B. Plessix, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 901.

[184] R. Letteron, *Libertés publiques*, 9ème éd. Dalloz, 2012, p. 152.

[185] B. Plessix, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 902.

[186] A. Klethi, « Le principe de proportionnalité à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et des juridictions administratives luxembourgeoises », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n°15, 2023, p. 146.

[187] B. Plessix, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 904. Aussi R. Chapus, *Droit administratif général, Tome 1*, 14ème éd., Montchrétien, 2000, p. 713. Également en Belgique, le juge administratif effectue également un contrôle de proportionnalité de la mesure de police administrative « justifié par la nécessité de préserver les libertés publiques, et l'idée que

Plus concrètement, **le contrôle de la proportionnalité implique une appréciation concrète de l'ensemble des éléments supportant l'existence, l'étendue et l'intensité d'un trouble à l'ordre public au niveau communal, par rapport à l'importance et la gravité des limitations apportées aux libertés publiques des personnes visées par les mesures**.

b. Quelques exemples d'examen de la nécessité et de la proportionnalité de l'interdiction de la mendicité

En France

En France, à la suite de la dépénalisation de la mendicité, de nombreuses communes ont adopté des arrêtés anti-mendicité. Dans son contrôle, le juge français examine la réalité de la menace à l'ordre public, qui doit être identifiée et non pas simplement potentielle[188].

Sans prétendre à l'exhaustivité, a pu être jugée comme légale :

- L'interdiction de la mendicité durant la période estivale, du mardi au dimanche, de 9 heures à 20 heures, dans une zone limitée au centre-ville[189].

En revanche, est illégale :

- L'interdiction de comportements comme la station assise ou allongée gênant la circulation des piétons ou le fait de laisser plus de deux chiens stationnés, pour « une durée de trois mois, sans aucune limitation de plage horaire et tous les jours de la semaine, dans un vaste périmètre géographique correspondant à l'ensemble du centre-ville de la commune »[190] ;
- L'interdiction de la mendicité dans tout le centre de la ville de Pau et les quêtes non autorisées dans tous les lieux publics de la commune sans aucune restriction dans le temps, alors que « que les troubles allégués reliés au comportement de certains sans domicile fixe ne concernaient qu'un nombre limité de voies et places »[191]

En Belgique

La Belgique connait une situation similaire à la France. La mendicité a été supprimée du Code pénal, mais de nombreuses communes ont pris des arrêtés anti-mendicité[192].

Cependant, la jurisprudence administrative relative à ces mesures est très limitée :

- Dans un arrêt du 8 octobre 1997[193], le Conseil d'État belge a annulé une interdiction de mendicité sur tout le territoire de la ville de Bruxelles. Cet arrêté communal constatait notamment l'augmentation du nombre de mendiants à Bruxelles et le fait que les passants et la clientèle des commerçants étaient parfois accostés de manière agressive, suscitant un sentiment d'insécurité. Cette interdiction a été annulée en raison de son caractère manifestement disproportionné par rapport au trouble constaté, « troubles qui ne procèdent que de

---

la légalité d'une mesure de police est subordonnée à son adéquation aux faits », A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, 8ème éd., Sirey, 2021 p. 414, v° police administrative.

[188] R. LETTERON, *Libertés publiques*, 9ème éd. Dalloz, 2012, p. 238.

[189] Conseil d'État français, 9 juillet 2003, arrêt n° 229618, *AJ Droit administratif*, 2003, p. 2110.

[190] Conseil d'État français, 16 juillet 2021, n° 434254, commenté par C. RISTORI, « Objectif de sauvegarde de l'ordre public, détournement et disproportionnalité : annulation d'un arrêté anti-mendicité », *AJ Collectivités Territoriales*, Dalloz, 2022, p. 50. Cet arrêt est rendu en dépit de l'augmentation de la délinquance et des incivilités dans les centres-villes, invoquée par la ville de Saint-Etienne.

[191] Tribunal administratif de Pau, 22 novembre 1995, M. Couveinhes Jacques et Association « Sortir du fond », conclusions de J.-Y. MADEC, « L'illégalité d'une interdiction de la mendicité », *Revue française de droit administratif*, 1996, p. 373.

[192] Plusieurs centaines, selon la doctrine, v. M. COMMÈRE et al., « La règlementation de la mendicité sous l'angle des droits humains. Etude de la règlementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, 2023/2, p. 15.

[193] Conseil d'État belge, 8 octobre 1997, arrêt n° 68.735.

pratiques déterminées et de faits localisés dans l'espace et dans le temps ».

- Dans un arrêt du 6 janvier 2015, le Conseil d'État belge a partiellement suspendu une interdiction de mendicité visant une partie de la commune de Namur et de Jambes, et plus généralement certaines formes de mendicité sur l'ensemble du domaine public, pour une durée de 12 mois. Cette interdiction était motivée notamment par le fait que la mendicité était susceptible de compromettre la commodité de passage, mais aussi de générer un sentiment d'insécurité, particulièrement à l'égard des plus vulnérables.

▬ *L'arrêt* Lacatus contre Suisse *de la Cour européenne des droits de l'homme*

L'arrêt *Lacatus contre Suisse* est riche d'enseignements[194] : non seulement il retient que le droit de mendier relève du droit au respect de la vie privée (§ 59), mais également qu'il s'agit d'une façon de surmonter une situation inhumaine (§ 56).

La Cour manifeste également ses doutes sur l'efficacité de la pénalisation des mendiants, victimes, pour lutter contre la traite des êtres humains (§ 112). Elle énonce de plus que « la motivation de rendre la pauvreté moins visible dans une ville et d'attirer des investissements n'est pas légitime au regard des droits de l'homme » (§ 113).

Cependant, l'apport de l'arrêt au regard du constat d'absence de proportionnalité est à prendre avec prudence.

En effet, l'appréciation de la Cour européenne des droits de l'homme est intimement liée aux circonstances factuelles et à la situation concrète de la requérante. Pour conclure à la violation de l'article 8, la Cour souligne que la requérante, punie d'une peine d'emprisonnement de plusieurs jours parce qu'elle était dans l'impossibilité de payer l'amende infligée, était extrêmement vulnérable et n'avait aucun autre moyen de subsistance. L'ingérence dans le droit au respect de la vie privée n'était, dès lors, pas nécessaire dans une société démocratique.

Sans sous-estimer l'importance et l'utilité de cet arrêt, la conclusion de disproportionnalité ne peut être transposée telle quelle au regard de l'interdiction communale à Luxembourg.

c. La nécessité de l'interdiction de la mendicité dans le règlement communal

Si nous ne pouvons effectuer une appréciation concrète de la nécessité de l'interdiction de la mendicité au regard des motifs de faits ayant justifié la mesure, **certains éléments en droit nous poussent à affirmer que la condition de nécessité fait défaut.**

▬ *Sur la nécessité de l'interdiction de la mendicité aggravée*

En ce qui concerne la mendicité aggravée, à savoir la mendicité en bande ou organisée (article 41 du règlement), mais aussi, plus généralement, toute forme de mendicité autre que la mendicité simple (article 42 du règlement), **la nécessité de la mesure de police administrative ne se perçoit pas.**

Ce constat ne découle pas des circonstances de fait ayant motivé la mesure mais du droit applicable : la loi pénale punit déjà la mendicité aggravée aux articles 342 et suivants du Code pénal. La mendicité en réunion, avec violence, avec menace, constituent déjà des délits que la loi punit d'une peine d'emprisonnement, qu'ils soient commis à Luxembourg ou ailleurs, avant 7 heures du matin ou après 22 heures. La police judiciaire est compétente pour constater ce comportement infractionnel et enquêter, éventuellement dans le cadre d'une enquête de flagrance. Le ministère public peut poursuivre ces formes de mendicité, ce qui est d'ailleurs le cas au vu de la jurisprudence examinée.

[194] Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15.

Ainsi, **l'intervention du règlement communal pour interdire la mendicité aggravée alors qu'elle est déjà punie par la loi pénale, qui plus est par une sanction plus sévère, n'est pas nécessaire au maintien de l'ordre public au niveau communal**. Au contraire, cette double incrimination nuit à la clarté de la loi pénale (cf. partie 5.3 *infra*).

Il en irait autrement si le règlement communal venait combler une lacune de la loi pénale ou interdire un comportement qui, sans être une infraction au niveau national, constituerait un trouble à l'ordre public à Luxembourg en raison des circonstances locales.

▬ *Sur la nécessité de l'interdiction de la mendicité simple*

En ce qui concerne la mendicité simple, dans la mesure où la loi pénale, telle qu'interprétée par le juge pénal, ne punit plus la mendicité simple, il pourrait être soutenu que l'intervention de règlement communal est nécessaire à la préservation de l'ordre public. Le ministère public, au vu de la jurisprudence constante, ne poursuit plus sur le fondement de l'article 563, 6° du Code pénal.

La mendicité simple ne devrait être interdite au niveau communal que si **ce comportement** représente un trouble ou un risque de trouble à l'ordre public, à savoir la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques, seule justification de l'exercice des pouvoirs de police administrative par la commune. Qui plus est, l'interdiction doit être strictement nécessaire à la poursuite de cet objectif de maintien de l'ordre public au niveau communal.

En premier lieu, la mesure est présentée comme nécessaire sinon indispensable pour lutter contre la traite des êtres humains ou l'organisation de la mendicité forcée.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Lacatus contre Suisse*, s'est prononcée sur ce point, qui était également soulevé par les autorités suisses pour justifier l'interdiction générale de la mendicité.

La Cour a souligné l'importance de lutter contre la traite des êtres humains et l'obligation d'en protéger les victimes, mais « doute que la pénalisation des victimes de ces réseaux soit une mesure efficace contre ce phénomène »[195].

La Cour souligne d'ailleurs que le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)[196] a indiqué que la pénalisation des victimes de la traite avait un effet dissuasif sur les victimes, moins disposées à signaler leur cas aux autorités. Le rapport ajoute que « l'incrimination de la mendicité met les victimes de mendicité forcée dans une situation de grande vulnérabilité ». Nous rappelons d'ailleurs que le Code pénal luxembourgeois prévoit que la victime de traite, contrainte de mendier, n'est pas pénalement responsable (article 71-2), mais aussi que la mendicité n'est punissable que lorsqu'elle est réalisée dans l'intérêt personnel du mendiant (cf. partie 2.1.1 *supra*).

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il est très délicat de soutenir que pénaliser la mendicité simple au niveau communal serait **nécessaire** pour lutter contre la traite des êtres humains.

En second lieu, la mesure semble répondre à un trouble à l'ordre public au niveau communal, plus particulièrement à la sécurité et la salubrité publiques, qui serait généré par l'activité de mendicité.

En effet, le recours de la commune du 18 août 2023 fait état de plaintes qui étayeraient les atteintes à la tranquillité publique, à la sécurité publique et à l'hygiène publique.

---

[195] Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15, § 112.

[196] Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse, 2ème cycle d'évaluation, 9 octobre 2019, p. 55, § 235.

De nombreux extraits sont produits pour dénoncer des comportements subis ou dont les habitants de la ville ont été témoins.

> Les troubles dont témoignent les plaintes des habitants pourraient être appréciés par le juge et, éventuellement, justifier la nécessité d'une restriction des libertés des mendiants, sous réserve du respect de la proportionnalité.
>
> **Cette appréciation ne relève cependant pas de la mission de la Cellule scientifique mais du juge.**

d. La proportionnalité de l'interdiction de la mendicité dans le règlement communal

Sur la proportionnalité de la mesure, nous ne nous intéresserons qu'à la mendicité simple, seule forme de mendicité qui n'est plus, selon la jurisprudence, interdite par la loi pénale.

Tout examen de proportionnalité nécessite un examen concret entre :

- la gravité de l'atteinte portée au libre exercice de leurs libertés par les mendiants et
- l'intensité du trouble à l'ordre public au niveau local que la commune est chargée de prévenir ou de faire cesser.

Les juridictions apprécient les motifs de droit ou de fait qui la justifient et la démonstration de la matérialité d'un désordre à prévenir[197]. Les communes doivent prouver que la mendicité trouble l'ordre public pour que l'interdiction soit légale.

> En l'occurrence, **l'interdiction de la mendicité simple n'est pas générale et absolue, mais elle limite grandement la possibilité, pour les mendiants, de solliciter la charité publique**.

L'interdiction est limitée à certains quartiers de la Ville de Luxembourg[198], de 7 heures du matin à 22 heures le soir. Il reste donc autorisé de mendier dans certaines parties de la ville qui ne sont pas visées par le règlement, sinon partout en ville entre 22 heures du soir et 7 heures du matin.

Cependant, cette interdiction concerne des quartiers qui sont très fréquentés et touristiques : elle vise une grande partie de la ville-haute et les artères principales jusqu'à la gare, à savoir des lieux et rues qui génèrent du passage ; elle concerne tous les jours de la semaine ; elle s'étend sur une plage horaire de 15 heures couvrant toute la journée et une partie de la soirée. Par ailleurs, l'interdiction n'est pas limitée dans le temps, ni liée à une période particulière (comme la saison estivale).

Cette interdiction vise ainsi des « espaces qui donnent aux mendiants l'espoir d'en retirer un certain profit. On voit mal l'intérêt qu'ils auraient à se rendre dans des endroits déserts, puisque la sollicitation de la générosité se fait à l'égard des passants »[199].

Les mendiants sont grandement limités dans les possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins dans la Ville de

---

[197] B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022, p. 855.

[198] Quartier Ville Haute : L'intégralité de la zone se trouvant à l'intérieur du périmètre délimité par les rues suivantes : boulevard Royal, Côte d'Eich, rue du Palais de Justice, rue Wiltheim, rue Large, rue du Saint Esprit, Plateau du Saint Esprit, boulevard F.D. Roosevelt.

- Quartier Gare : avenue de la Liberté, avenue de la Gare, boulevard de la Pétrusse, Pont Adolphe, rue de Strasbourg

- Places publiques : Champ du Glacis, Place de la Constitution, Place de l'Europe, Place de la Gare Place Léon XIII, Place de Paris, Place du Parc, Place de Strasbourg, Place Wallis

- Parcs publics : Parc de Cessange, Parc Edith Klein, Parc municipal d'Edouard André, Parc de Gasperich, Parc Kaltreis, Parc Laval, Parc Mansfeld, Parc de Merl, Parc Central, Parc Tony Neuman, Skatepark Dommeldange, Skatepark Gasperich, Skatepark Péitruss.

[199] E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

Luxembourg. La doctrine luxembourgeoise estime que cette interdiction élimine tout intérêt à la mendicité à Luxembourg[200].

Il en résulte que l'atteinte aux libertés publiques des mendiants est très importante.

L'intensité de l'atteinte à l'ordre public générée par l'activité de mendicité dans ces rues et pendant ces horaires sera donc essentielle pour que cette interdiction soit considérée comme proportionnée par le juge.

En conclusion, les dispositions relatives à l'interdiction de la mendicité dans le règlement général de police ne semblent pas satisfaire aux exigences de l'article 37 de la Constitution.

La condition de nécessité semble être la plus délicate à remplir.

Au regard de la mendicité aggravée, la principale préoccupation est que l'interdiction des formes aggravées de mendicité sur le territoire de la commune de Luxembourg **n'est pas nécessaire au maintien de l'ordre public au niveau communal**. Ces comportements sont en effet déjà punis par les articles 352 et suivants du Code pénal, lorsqu'ils sont commis sur tout le territoire national, indépendamment des circonstances temporelles ou territoriales de leur réalisation. Ces comportements sont passibles de sanctions plus sévères, à savoir l'emprisonnement, font l'objet de poursuites pénales de la part du ministère public et, le cas échéant, de condamnations. Il n'est donc pas nécessaire d'interdire ces mêmes comportements au niveau communal, ceci d'autant plus que cela nuit à la clarté de la loi pénale, comme nous le verrons dans la partie suivante.

Au regard de la mendicité simple, **l'interdiction de ces comportements pourrait éventuellement être nécessaire au maintien de l'ordre public au niveau communal**, dans la mesure où elle serait strictement nécessaire pour remédier aux troubles effectivement occasionnés par l'activité de mendicité. En revanche, **il semble douteux que cette interdiction soit nécessaire à la lutte contre la traite des êtres humains,** en particulier dans la mesure où le Code pénal prévoit expréssement que les victimes de l'exploitation ou de l'organisation de la mendicité d'autrui ne sont pas pénalement responsables.

La condition de proportionnalité ne peut être appréciée sans examiner les éléments concrets ayant justifié l'interdiction communale, attestant de la réalité, de l'étendue et de l'intensité de l'atteinte à l'ordre public.

En l'occurrence, l'interdiction de la mendicité simple n'est pas générale et absolue, mais elle limite grandement la possibilité, pour les mendiants, de solliciter la charité publique. La gravité de l'atteinte à l'ordre public générée par l'activité de mendicité dans les rues et pendant les horaires visés sera donc essentielle pour que cette interdiction soit considérée comme proportionnée par le juge.

[200] A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024, p. 130.

5.3 LES ATTEINTES AU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE LA LÉGALITÉ PÉNALE

Parmi les libertés publiques consacrées par la Constitution figure le principe de légalité pénale, signifiant qu'un comportement ne peut être puni qu'en vertu d'une loi. Plus qu'une simple réserve à la loi, ce principe cardinal de la matière répressive emporte des exigences de qualité, de précision, de clarté et d'accessibilité des textes d'incrimination. Or, les infractions de mendicité telles qu'elles résultent des textes en vigueur ne respectent pas ces exigences.

5.3.1 Les incriminations et sanctions doivent être clairement prévues par le législateur

L'article 19 de la Constitution consacre le principe de légalité pénale[201], ou principe de la légalité des délits et des peines. Nous retrouvons également ce principe à l'article 17, paragraphe 2 de la Constitution[202], mais aussi à l'article 2 du Code pénal. Le principe de légalité est également consacré par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme[203].

Bien connu sous sa locution latine *nullum crimen, nulla poena sine lege*[204], le principe de légalité est la règle cardinale de la matière pénale. Il signifie qu'aucun comportement ne saurait être puni sans avoir été incriminé au préalable par la loi[205]. Au regard de la Constitution, la loi doit être entendue au sens formel du terme, c'est-à-dire un acte émanant du législateur, lequel exprime la volonté générale[206].

L'exigence d'une règle préalable est indispensable à la protection de la liberté individuelle : toute personne doit être parfaitement éclairée sur la licéité d'un acte et les conséquences qui en découlent[207].

> La « loi criminelle ne peut assurer pleinement et véritablement son rôle de protection contre l'arbitraire possible des juges et de l'administration, sa mission pédagogique à l'égard des citoyens soucieux de connaître le champ de liberté qui leur est reconnu, et son devoir de prévention générale et spéciale à l'encontre des délinquants potentiels, **que si elle détermine avec soin les limites du permis et de l'interdit** »[208].

Cette exigence de clarté et de précision qu'implique le principe de légalité pénale afin

---

[201] Article 19 de la Constitution : « Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ». Le principe de légalité figurait déjà dans la Constitution sous l'article 14, duquel la Cour constitutionnelle avait tiré le principe de non-rétroactivité de la loi pénale.

[202] Article 17, § 2 de la Constitution : « Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi. »

[203] Article 7, §1 de la Convention EDH « Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. »

[204] Pas de crime, pas de peine sans loi

[205] F. DEBOVE, F. FALLETTI, E. DUPIC, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, 6ème éd., PUF, 2016, pp. 65 et s.

[206] *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'État, 2007, p. 76.

[207] M. L. RASSAT, *Droit pénal général*, Ellipses, 2004, p. 98.

[208] A. VITU, « Le principe de la légalité criminelle et la nécessité de textes clairs et précis », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz, 1991, p. 555. Nous soulignons.

d'exclure tout arbitraire, a été rappelée à de nombreuses reprises par la Cour constitutionnelle : la loi doit prévoir **avec précision et clarté non seulement les éléments constitutifs de l'infraction**[209] **mais aussi la sanction encourue**[210], afin de permettre aux citoyens de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés.

En d'autres termes, le principe constitutionnel de légalité pénale impose au législateur **une obligation de clarté et d'accessibilité de l'incrimination**[211], **ou encore de qualité et de précision de la loi pénale**[212].

5.3.2 L'absence de clarté de l'interdiction de la mendicité

a. Quant à la mendicité simple

L'article 157 de la loi du 29 août 2008, **tel qu'interprété par la jurisprudence pénale de manière constante depuis 2009**, a abrogé l'infraction de mendicité simple. Il ne devrait donc pas y avoir de contradiction possible avec un règlement communal qui interdirait la mendicité parce qu'elle troublerait l'ordre public, eu égard aux circonstances locales.

Cependant, force est de constater que l'infraction de mendicité simple figure toujours à l'article 563, 6° du Code pénal.

L'exigence de clarté et d'accessibilité de la loi pénale ne semble pas remplie et il conviendrait sans doute que le législateur intervienne.

b. Quant à la mendicité aggravée

L'interdiction de la mendicité aggravée, qui est punie à la fois par les articles 342 et suivants du Code pénal et par les articles 41 et 42 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg, manque de clarté à la fois au regard du comportement incriminé et de la sanction encourue.

Sur les comportements incriminés

En premier lieu, au regard des comportements visés, des contradictions ressortent de la lecture de ces dispositions.

La mendicité de majeurs accompagnés de mineurs est punie par le règlement général de police d'une amende de 25 à 250 euros, sans considération quant au fait que ces mineurs soient en compagnie de leurs parents. Pourtant, selon l'article 342 du Code pénal, lorsque la mendicité en réunion est réalisée par une famille

---

[209] Cour constitutionnelle, 6 juin 2018, arrêt n° 00138, *Mémorial A*, n° 459 du 8 juin 2018 ; Cour constitutionnelle, 2 mars 2018, arrêts n° 00134 et 00135, *Mémorial A*, n° 198 et n° 199 du 20 mars 2018 ; Cour constitutionnelle, 14 décembre 2007, arrêt n° 41/07, Mémorial A, n° 1 du 11 janvier 2008.

[210] La peine doit être suffisamment déterminée, afin de permettre au justiciable de mesurer la nature et la portée des sanctions encourues lorsqu'il commet un fait pénalement répréhensible, y compris les aménagements de peine, v. Cour constitutionnelle, 27 mai 2016, arrêt n° 122/16, Mémorial A, n° 97 du 2 juin 2016 ; Cour constitutionnelle, 9 mars 2012, arrêt n° 71/12, Mémorial A, n° 54, p. 622 ; Cour constitutionnelle, 22 mars 2002, arrêt n° 12/02, Mémorial A n° 40 du 12 avril 2002, p. 672. La Cour constitutionnelle précise que « les sanctions doivent être raisonnablement évaluables quant à leur niveau de sévérité », Cour constitutionnelle, 12 décembre 2014, arrêt n° 115/14, Mémorial A, n° 236, p. 4500 (il s'agissait en l'occurrence d'une sanction disciplinaire).

[211] F. KIRMANN, « Le droit pénal et la Constitution », *Journal des tribunaux Luxembourg*, Larcier, 2022, p. 109. Plus spécialement, p. 113 : la jurisprudence de la Cour constitutionnelle « est révélatrice de ce phénomène de constitutionnalisation du droit pénal, les principes découlant ou étant les corollaires du principe de légalité s'analysant non seulement en des garanties pour le justiciable mais également en de véritables obligations s'imposant au législateur lorsque celui-ci intervient en matière pénale, limitant son action ».

[212] D. SPIELMANN, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1462. La Cour constitutionnelle ménage néanmoins une marge d'indétermination dans la formulation des comportements illicites, v. Cour constitutionnelle, 2 mars 2018, arrêts n° 134 et 135, Mémorial A, n° 198 et n° 199 du 20 mars 2018 ; Cour constitutionnelle, 14 décembre 2007, arrêt n° 41/07, Mémorial A, n° 1 du 11 janvier 2008.

avec des jeunes enfants, elle n'est pas répréhensible[213].

Nous ajoutons qu'il règne une grande confusion autour de la « mendicité organisée », interdite par le règlement communal. Ce comportement sanctionne selon nous la mendicité en réunion, à savoir les mendiants qui agissent ensemble, éventuellement envers les mêmes passants, en collaborant mutuellement, sinon en ayant, d'une manière quelconque, soutenu l'action de l'autre (cf. partie 2.1.1 *supra*). Cependant, l'expression « mendicité organisée » est fréquemment utilisée dans les délibérations du conseil communal pour parler de la traite des êtres humains. Il est ainsi difficile de comprendre ce qui est réellement sanctionné dans le règlement communal au titre de la mendicité organisée. Aucune jurisprudence ne vient d'ailleurs clarifier ce point.

Sur la sanction encourue

En second lieu, de sérieux doutes émergent quant à la sanction pénale encourue.

La sanction de la mendicité réprimée par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg est, au vœu de l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988, **une peine de police, à savoir une amende de 25 à 250 euros**. Cet article prévoit une exception en cas de loi spéciale, mais il s'avère qu'aucune loi spéciale n'est jamais intervenue en matière de mendicité aggravée[214].

Or, la mendicité aggravée est également punie **d'une peine délictuelle d'emprisonnement** en application des articles 382 et suivants du Code pénal.

Plus précisément :

- La mendicité organisée ou en bande est sanctionnée d'une amende de 25 à 250 euros par le règlement communal, alors que la mendicité en réunion est sanctionnée d'un emprisonnement de 8 jours à 1 mois selon l'article 342 du Code pénal ;
- La mendicité sous toutes ses formes, y compris donc en feignant des infirmités, travesti, en faisant usage de menaces ou en ayant recours à la violence, est punie, selon le règlement général de police de la Ville de Luxembourg, d'une amende de 25 à 250 euros alors que la loi pénale sanctionne ces exactes mêmes infractions d'une peine correctionnelle privative de liberté.

Notons également que l'article 61 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg[215] n'est pas strictement identique à l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988[216]. Cette différence crée un doute supplémentaire quant à la sanction qui devrait être applicable.

Par ailleurs, ces imprécisions entraînent des conséquences importantes au niveau procédural. Il en résulte une confusion quant à la juridiction qui serait compétente pour connaître de tels actes : le juge correctionnel serait compétent pour les poursuites du chef de mendicité aggravée telle que visée par le Code pénal, alors que le juge de police serait

[213] Il est vrai que l'on pourrait considérer que le règlement communal vient suppléer une situation qui n'est pas prévue par la loi pénale, mais il ressort des discussions relatives à l'adoption de cette interdiction par le conseil communal du 23 novembre 2015 qu'il n'a jamais été question de compléter la loi pénale. Au contraire, un conseiller communal a fait état, lors des discussions, des contradictions avec la loi pénale, sans que cela empêche l'adoption de ces dispositions. Concernant les infractions adoptées en 2023, on comprend une volonté d'incriminer les mêmes comportements que dans le Code pénal dans la mesure où, sur le site de la ville de Luxembourg, les dispositions du Code pénal relatives à la mendicité sont expressément reproduites.

[214] Sauf à considérer que par maladresse de rédaction, la loi communale renvoie en réalité à une incrimination spéciale de ce comportement dans le Code pénal.

[215] « Sans préjudice des peines plus fortes prévues par la loi, les infractions aux dispositions du présent règlement sont punies d'une peine de police » (alinéa 1er).

[216] « Les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales » (alinéa 3).

compétent pour connaître des poursuites du chef de mendicité aggravée telle que visée par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg. Par ailleurs, la constatation d'un délit entraîne la possibilité d'ouvrir une enquête de flagrance, cadre d'investigation marqué par de larges pouvoirs coercitifs des autorités policières, ce qui n'est pas le cas des contraventions.

De manière générale, les « doublons » d'incrimination dans différents textes sont néfastes en ce qu'ils nuisent à l'accessibilité de la loi pénale et sont susceptibles de générer des incohérences.

La doctrine française a d'ailleurs analysé ce problème de « doubles incriminations »[217] : les doublons d'incrimination, qu'ils soient volontaires ou non, nuisent à la clarté de la loi pénale et la « seule solution conforme aux principes de la matière pénale qui exige certitude et prévisibilité du droit est celle qui amène à mettre fin au doublon en supprimant l'un des deux textes en cause »[218].

Cette différence entre les sanctions encourues pour punir un même comportement pourrait également être considérée **comme une atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale**, protégé par l'article 15 de la Constitution.

Ce fut le constat du Conseil constitutionnel français, lorsque des faits, qualifiés de fraude aux prestations sociales par deux textes d'incrimination, faisaient encourir à leur auteur des peines différentes selon le texte d'incrimination qui était visé. Selon le Conseil constitutionnel, « cette différence de traitement n'est justifiée par aucune différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi ; qu'eu égard à sa nature et à son importance, la différence entre les peines encourues méconnaît le principe d'égalité devant la loi pénale »[219].

Ce cas de figure s'est déjà présenté devant le juge pénal luxembourgeois. Lorsqu'une même infraction, en l'occurrence en matière de chasse, était sanctionnée à la fois par la loi et par un règlement grand-ducal mais de peines différentes, la Cour d'appel a estimé qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de prononcer des sanctions[220]. Si la juridiction ne vise pas expressément le principe de légalité, toujours-est-il qu'elle n'a pu condamner la personne poursuivie.

Cette situation d'incertitude quant à la sanction encourue, soit une amende de 25 à 250 euros, soit une peine d'emprisonnement, pour un même comportement de mendicité aggravée nous apparait contraire au principe de légalité tel que consacré par la Constitution dans la mesure où les citoyens ne peuvent prévoir les exactes conséquences de leurs actes.

Ces difficultés viennent selon nous du fait que le pouvoir réglementaire ne devrait tout simplement pas intervenir pour interdire un comportement qui est déjà puni, dans les mêmes termes, par la loi pénale.

---

[217] V. MALABAT, « Le champ inutile du droit pénal : les doubles incriminations », *in Le champ pénal, Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof*, Dalloz, 2006, p. 155.

[218] *Ibid*., p. 161. Dans le même sens, sur la critique d'un doublon d'incrimination validé par le Conseil constitutionnel français, v. B. DE LAMY, « Le principe de la légalité criminelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 26, Dossier : La Constitution et le droit pénal, août 2009.

[219] Conseil constitutionnel, 28 juin 2013, décision n° 2013-328 QPC, *Association Emmaüs Forbach*.

[220] Cour d'appel, 17 décembre 2002, arrêt n° 368/02, *in* J.-L. PUTZ, *Recueil de jurisprudence pénale 2023 - Tome 1 - Droit pénal*, Larcier, 2023, p. 58 : la loi prévoyait une peine d'emprisonnement et/ou une peine d'amende, tandis que le règlement prévoyait une peine d'amende obligatoire, éventuellement assortie d'un emprisonnement.

5.3.3 La loi n'est pas suffisamment précise pour permettre au pouvoir communal d'incriminer la mendicité

a. L'intervention strictement encadrée du pouvoir réglementaire en matière pénale

Le principe de légalité pénale tel que consacré par la Constitution implique que seule la loi peut incriminer certains comportements et déterminer la sanction applicable.

Selon Marc Besch, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'article 19 de la Constitution s'oppose « à ce que le législateur habilite le pouvoir réglementaire à fixer les éléments constitutifs d'une infraction. Ainsi un règlement ne peut-il valablement ériger des faits ou des comportements à l'encontre de ses prescriptions en infraction que si la loi sur laquelle il se fonde **contient des ordres ou des interdictions suffisamment clairs pour ce faire** »[221].

Dans le même sens, selon le Conseil d'État, « en matière pénale, et au regard de la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle, le contrôle de l'existence d'une base légale suffisante des incriminations doit nécessairement être plus strict qu'en d'autres matières réservées »[222].

Ainsi, « un texte qui prévoit simplement que "les infractions aux dispositions de la présente loi" sont punies des peines qu'il fixe ne répond [toutefois] pas aux exigences de la prédite jurisprudence, à moins que tous les articles du dispositif ne contiennent des faits susceptibles d'être sanctionnés »[223].

Cette rigueur dans l'appréciation de la compétence d'incrimination du législateur est d'ailleurs renforcée par le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution sur l'exercice du pouvoir réglementaire des communes dans les matières réservées à la loi.

b. L'interdiction communale de la mendicité ne semble pas conforme au principe de légalité pénale

Les incriminations contenues dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg ne seront conformes au principe de légalité pénale que si les lois sur lesquelles elles se fondent contiennent des ordres ou interdictions suffisamment clairs pour incriminer ces comportements.

Il est d'ailleurs frappant de constater la précision avec laquelle les comportements susceptibles de sanction administrative sont prévus par la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales[224], dans le strict respect du principe de légalité consacré par l'article 19 de la Constitution.

---

[221] M. Besch, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 485 (nous soulignons). Aussi, D. Spielmann, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1458.

[222] *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Conseil d'État, 2007, p. 77.

[223] M. Besch, *Traité de légistique formelle*, Publication du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg, 2005, p. 69. Par exemple, le principe de légalité « ne fait pas obstacle à ce qu'en matière disciplinaire les infractions soient définies par référence aux obligations légales et règlements auxquelles est soumise une personne en raison des fonctions qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève » Cour constitutionnelle, 14 décembre 2007, arrêt n° 41/07, Mémorial A, n° 1 du 11 janvier 2008. Aussi, Cour constitutionnelle, 3 décembre 2004, arrêts n° 23/04 et n° 24/04, Mémorial A, n° 201 du 23 décembre 2004, pp. 2960 et s.

[224] Loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux, *Mémorial A*, n° 400 du 28 juillet 2022, plus précisément article 3.

Les lois qui fondent la compétence d'incrimination des communes sont la loi communale du 13 décembre 1988 (qui prévoit précisément une sanction en son article 29), mais aussi les décrets du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

Or, ces dispositions « ancestrales » ne semblent pas présenter la précision exigée pour permettre aux communes d'incriminer le comportement de mendicité en tant que tel.

Au vu de la jurisprudence exigeante de la Cour constitutionnelle au regard du principe de légalité pénale[225], **ces dispositions ne semblent pas suffisamment précises** pour que le pouvoir communal puisse interdire le comportement de mendicité, **que ce soit avant ou après la révision de la Constitution**.

Cette question n'a cependant jamais été tranchée par la jurisprudence.

Pour conclure, l'interdiction de la mendicité au niveau communal nous semble **contraire au principe de légalité pénale, consacré aux articles 17 et 19 de la Constitution.**

Ce principe exige que toute incrimination soit prévue dans la loi, mais aussi que la loi pénale soit claire, précise, accessible et prévisible, pour prévenir tout arbitraire des juridictions et de l'administration dans l'exercice du droit de punir.

La double incrimination de la mendicité aggravée, à la fois dans le règlement communal et dans le Code pénal, en l'assortissant de sanctions différentes, nuit à la clarté de la loi pénale et empêche les individus de connaître les conséquences exactes de leurs actes.

Cette différence de sanction pour un même comportement infractionnel pourrait également être appréciée comme une atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale.

Enfin, les lois sur le fondement desquelles les incriminations de mendicité ont été édictées au niveau communal, à savoir la loi communale du 13 décembre 1988 (qui prévoit précisément une sanction en son article 29), mais aussi les décrets du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, ne semblent pas contenir des ordres ou interdictions suffisamment clairs pour permettre au pouvoir communal d'incriminer la mendicité en tant que telle.

[225] Nous noterons néanmoins que la Cour de cassation semble moins exigeante dans l'appréciation du principe de légalité pénale, Cour de cassation, 10 mars 2016, arrêt n° 12/2016 pénal.

6 EN CONCLUSION

L'analyse de la répression de la mendicité au Luxembourg met en lumière de nombreuses difficultés, que ce soit dans la compréhension et la délimitation précise des comportements sanctionnés pénalement, l'articulation des interdictions communales avec les infractions pénales applicables sur tout le territoire luxembourgeois et les conséquences de la réforme de la Constitution entrée en vigueur le 1er juillet 2023.

En guise de conclusion, la Cellule scientifique invite à mener des réflexions substantielles en vue d'intervenir sur les deux sujets principaux de cette analyse : la mendicité simple et les compétences des communes en matière de police administrative générale.

Au regard de la mendicité simple, **une modification claire dans le Code pénal permettrait de confirmer la position de la jurisprudence dans l'interprétation de la loi du 29 août 2008, à savoir que l'infraction de mendicité simple a été abrogée par ladite loi.** La voie de l'abrogation, si elle était choisie de manière claire, laisserait aux communes le soin d'interdire les comportements qui porteraient atteinte à l'ordre public au niveau communal, à la condition que cette interdiction soit nécessaire au maintien de l'ordre public mais aussi que cette restriction dans l'exercice des libertés publiques soit proportionnée à ce but légitime. **De telles discussions pourraient également s'étendre aux comportements de mendicité aggravée,** qui ont été supprimés du Code pénal en Allemagne, en Belgique et en France depuis des dizaines d'années, notamment en raison du fait que les poursuites et condamnations étaient devenues rares[226]. La France n'a conservé que la remise forcée de fonds pour atteindre la mendicité dite agressive dans le Code pénal.

Cependant, **le maintien de la compétence des communes dans l'interdiction de comportements troublant l'ordre public nécessite désormais l'intervention du législateur**. Le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution, entré en vigueur le 1er juillet 2023, pose en effet des exigences strictes au législateur pour qu'il puisse permettre aux communes de limiter les libertés publiques. Ces exigences ne semblent pas réunies en matière de police administrative générale. Au-delà de la question de la constitutionnalité des dispositions relatives à la mendicité dans le règlement communal, cette situation paralyse toute action future des communes, comme la doctrine l'a exprimé : « en l'absence de modification de ces lois, les règlements existants se retrouveront comme pétrifiés et risquent de devenir, au fur et à mesure des années qui passeront, de moins en moins adaptés à l'évolution de la société. Peut-être deviendront-ils même de ce fait illégaux »[227].

[226] C. LACROIX, « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019, pt 17.

[227] P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 81.

7 BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE CONSULTÉE

BESCH M., *Traité de légistique formelle*, Publication du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg, 2005.

BESCH M., *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019.

CHAPUS R., *Droit administratif général, Tome 1*, 14ème éd., Montchrétien, 2000.

COMMERE M. et al., « La règlementation de la mendicité sous l'angle des droits humaines. Etude de la règlementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, 2023/2, p. 15.

DE LAMY B., « Le principe de la légalité criminelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 26, Dossier : La Constitution et le droit pénal, août 2009.

DEBOVE F., FALLETTI F., DUPIC E., *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, 6ème éd., PUF, 2016.

DECHENAUD D., « Interprétation téléologique ou interprétation par analogie ? », in STASIAK F. (dir.), *Histoire et méthodes d'interprétation en droit criminel*, Dalloz, 2015, p. 137.

DELAPORTE F., « La liberté sous le prisme triangulaire sécurité-sûreté-police : glissements étymologiques mis en exergue par la jurisprudence de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg », *in* BOTTINI F., *La police de la liberté*, Legitech, 2021, p. 374.

DESCHAMPS E., « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », Revue de droit sanitaire et social, Dalloz, 2000, p. 495.

ERGEC R., mise à jour **F. DELAPORTE**, *Bulletin de jurisprudence administrative*, Pasicrisie 2023.

FAURE B., *Droit des collectivités territoriales*, 4ème éd., Dalloz, 2016.

FAVOREU L., DUFFY-MEUNIER A. et als., *Droit des libertés fondamentales*, 8ème éd., Dalloz, 2021.

FLAMME M.- A., *Droit administratif, Tome premier* et *Tome Deuxième*, Bruylant, 1989.

FRANZ N., « Arme ohne Sozialstaat : Ländliche Massenarmut in Luxemburg im 19. Jahrhundert », in *Armes Luxemburg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 154.

GARÇON E., *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952.

GARRAUD R., *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924.

GIUDICELLI A., « Le principe de la légalité en droit pénal français. Aspects légistiques et jurisprudentiels », *Revue de sciences criminelles*, Dalloz, 2007, p. 509.

GOFFAUX P., *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruylant, 2006.

HENNETTE VAUCHEZ S. et ROMAN D., *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 4ème éd., Dalloz, 2020.

KINSCH P., « Les usages des travaux préparatoires des lois au Luxembourg (le bon, le mauvais et l'indicible) », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 39, 2020, p. 763.

KINSCH P., « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 77.

KIRMANN F., « Le droit pénal et la Constitution », *Journal des tribunaux Luxembourg*, Larcier, 2022, p. 109.

KITTS A., « Mendicité, vagabondage et contrôle social du moyen âge au XIXe siècle : état des recherches », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2008, N° 1, pp. 37-56.

KLETHI A., « Le principe de proportionnalité à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnel et des juridictions administratives luxembourgeoises », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n°15, 2023, p. 145.

KUTY F., *Principes généraux du droit pénal belge -Tome I - La loi pénale*, Larcier, 2018.

LACROIX C., « Lois et règlements », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale,* Dalloz, 2018.

LACROIX C., « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019.

LETTERON R., *Libertés publiques*, 9ème éd. Dalloz, 2012.

LOESCH A., « Le Pouvoir réglementaire du Grand-Duc, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 41.

MADEC J.-Y., « L'illégalité d'une interdiction de la mendicité, *Revue française de droit administratif*, 1996, p. 373.

MALABAT V., « Le champ inutile du droit pénal : les doubles incriminations », in *Le champ pénal, Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof*, Dalloz, 2006, p. 155.

MALABAT V., *Droit pénal spécial*, 7ème éd. Dalloz, 2015.

MAYAUD Y., *Droit pénal général*, 7ème éd. PUF, 2021.

MERLE R. et VITU A., *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982.

MERLE R. et VITU A., *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7ème éd., Editions Cujas, 1997.

MEYERS P.-H., « L'évolution de la législation de lutte contre la pauvreté au Grand-Duché de Luxembourg au 19e siècle », *in Armes Luxemburg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 258.

OLIVE A., « Le droit de mendier », *Revue de sciences criminelles*, Dalloz, 1998, p. 69.

PENY C., « Les dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et les débuts de l'assistance publique aux malades mentaux (1764-1790) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2011/1, N°4, p. 9.

PLESSIX B., *Droit administratif général*, 4ème éd., LexisNexis, 2022.

PRADEL J., *Droit pénal général*, 21ème éd., Editions Cujas, 2016.

PUTZ J-L., « Interprétation du droit pénal luxembourgeois. Concepts, intérêts et valeurs dans l'interprétation du droit positif », *Annales du droit luxembourgeois*, 2018, p. 143.

RASSAT M.-L., *Droit pénal général*, Ellipses, 2004.

RENAUT M.-H., « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », Revue Historique, 1998, n° 2, p. 287.

RIGAUX M. et TROUSSE P.-E., *Les crimes et les délits du Code pénal, Tome 5ème, Les crimes et les délits contre la sécurité publique, l'ordre des familles et la moralité publique*, Etablissements Emile Bruylant, 1968.

RISTORI C., « Objectif de sauvegarde de l'ordre public, détournement et disproportionnalité : annulation d'un arrêté anti-mendicité », *AJ Collectivités Territoriales*, Dalloz, 2022, p. 50.

SCREVENS R., *Les novelles, Droit pénal, Tome III, Les infractions*, Maison Ferdinand Larcier, 1972.

STEICHEN A., « Le domaine de la loi et du règlement », *in La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg,* 1997-2009, Pasicrisie luxembourgeoise, 2008, p. 39.

STEICHEN A., *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024.

SPIELMANN D., THEWES M. et REDING L., *Recueil de la jurisprudence administrative du Conseil d'État luxembourgeois (1985-1995)*, Bruylant, 1996.

SPIELMANN D., « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », *in En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1453.

SPIELMANN D. et SPIELMANN A., *Droit pénal général luxembourgeois*, 2ème éd., Bruylant, 2004.

THEWES M. « Le pouvoir réglementaire démembré », *Annales du droit luxembourgeois*, 2004, p. 91.

THEWES M., « Le Conseil d'État luxembourgeois et le principe de proportionnalité », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 15, 2023, p. 138.

THIELTGEN N. et BENA M., « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois », *Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 203.

TROUSSE P. -E., Les Novelles, Droit pénal, Tome I, Volume I, Maison Ferdinand Larcier, 1956.

VAN LANG A., GONDOUIN G., INSERGUET-BRISSET V., *Dictionnaire de droit administratif*, 8ème éd., Sirey, 2021.

VASSART A., *Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application*, 1ère éd. Larcier, 2021.

VITU A., « Le principe de la légalité criminelle et la nécessité de textes clairs et précis », Revue de science criminelle, Dalloz, 1991, p. 555.

CONSEIL D'ÉTAT, *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, 2007.

Annexe 2

THEWES & REUTER

Tribunal administratif
Notre référence : 2023/233
Notification : 14/08/2023

RECOURS EN ANNULATION

A l'honneur de vous exposer très respectueusement par l'organe de Maître Marc THEWES, Avocat à la Cour, demeurant à L-1917 Luxembourg, 13, rue Large, qui pour autant que de besoin se constitue avocat à la Cour et en l'étude duquel domicile est élu

> la **Ville de Luxembourg**, établie à l'Hôtel de Ville à L-2090 Luxembourg, 42, place Guillaume II, représentée en justice par le collège des Bourgmestre et Échevins, les significations et notifications étant faites entre les mains du Bourgmestre, à la maison communale

que par les présentes la Ville de Luxembourg entend exercer un recours en annulation contre une décision administrative prise par

> Madame la **ministre de l'Intérieur**, établie à L-1219 Luxembourg, 19, rue Beaumont

IDENTIFICATION DE L'ACTE ADMINISTRATIF VISÉ PAR LE RECOURS

Le présent recours est dirigé contre

> la **décision d'approbation partielle** de la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023, adoptée par madame la ministre de l'Intérieur le 15 mai 2023, en ce qu'elle refuse l'approbation des articles 22, paragraphe 1er, et 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg, tel que modifié par la délibération du 27 mars 2023 (Pièce n° [1]).

THEWES & REUTER, AVOCATS À LA COUR

13, BREEDEWEE (RUE LARGE)
B.P. 55
L-2010 LUXEMBOURG

TEL. +352 226622-1
FAX +352 225566
WWW.THEWES-REUTER.LU

TABLE DES MATIÈRES

I. RECEVABILITÉ 5

II. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES 5

A. CONCERNANT L'OBLIGATION POUR LA VILLE DE LUXEMBOURG D'ASSURER SES MISSIONS DE POLICE ADMINISTRATIVE 5

B. UTILISATION DES POUVOIRS DE POLICE COMMUNALE POUR LIMITER LA MENDICITÉ AU LUXEMBOURG 9

C. CONCERNANT LA RÉALITÉ DES PROBLÈMES RENCONTRÉS 11

1. Exemples de plaintes concernant des atteintes à la tranquillité publique et à la pudeur 11

2. Exemples de plaintes concernant des atteintes à la sécurité publique et créant un sentiment de peur et d'insécurité 12

3. Exemples de plaintes concernant des atteintes à l'hygiène publique 15

D. CONCERNANT L'ENGAGEMENT DE LA VILLE POUR ACCOMPAGNER LES PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ 17

E. L'ÉTAT A PARFAITEMENT CONNAISSANCE DES PROBLÉMATIQUES LIÉES À LA MENDICITÉ SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE LUXEMBOURG 20

1. Demande de l'État à la Ville 20

2. Participation de l'État à plusieurs réunions avec la Ville sur la problématique de la mendicité 20

III. LE DÉFAUT ALLÉGUÉ DE MOTIFS 21

IV. L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU CODE PÉNAL 23

A. À TITRE PRINCIPAL – LE LÉGISLATEUR N'A PAS ABROGÉ LE DÉLIT DE MENDICITÉ SIMPLE 23

1. Exposé du problème 23

2. Différentes approches possibles de la définition de l'alinéa en légistique 24

3. Conclusion intermédiaire et rejet de la thèse de la ministre de l'Intérieur 27

4. Recherche de l'effet utile de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 28

5. Conclusion 29

B. À TITRE SUBSIDIAIRE – UN RÈGLEMENT DE POLICE PEUT CRÉER UNE INFRACTION NON PRÉVUE PAR LE CODE PÉNAL 30

V. SUR L'ABSENCE DE VIOLATION DE LA LOI DU 10 AOÛT 1992 RELATIVE À LA PROTECTION DE LA JEUNESSE 31

VI. SUR LA PROPORTIONNALITÉ 31

A. QUANT À LA LIMITATION TEMPORELLE 32

B. QUANT À LA LIMITATION GÉOGRAPHIQUE 32

VII. SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ À LA CEDH 35

A. EXPOSÉ DU MOTIF DE LA DÉCISION CONTESTÉE 35

B. UN ARRÊT EXCLUSIVEMENT FONDÉ SUR UNE ANALYSE *IN CONCRETO* 37
1. Un constat préliminaire : l'absence de consensus au sein des États parties 37
2. Les faits de l'espèce conditionnent l'applicabilité de l'article 8 CEDH 37
3. Les faits de l'espèce conditionnent le constat de la violation de l'article 8 CEDH 40
4. Conclusion intermédiaire 41
C. LE RAISONNEMENT ET LA SOLUTION DE L'ARRÊT *LACATUS C. SUISSE* NE SONT PAS TRANSPOSABLES À LA PRÉSENTE INSTANCE 41
VIII. **SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU PRINCIPE DE LÉGALITÉ DES DÉLITS ET DES PEINES** 42
IX. **CONCERNANT L'ILLÉGALITÉ DU REFUS D'APPROUVER L'ARTICLE 22, PARAGRAPHE 1ER, DU RÈGLEMENT DE POLICE** 44
X. **INDEMNITÉ DE PROCÉDURE** 47

EN FAIT

L'administration communale de la Ville de Luxembourg met en œuvre, depuis de très nombreuses années, une action d'envergure en vue d'éviter que des personnes aient à pratiquer la mendicité sur le territoire communal (voir par ex. Pièce n° [2]).

Malgré toutes les actions mises en œuvre, le phénomène de mendicité demeure toutefois important sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

L'administration communale reçoit, depuis de nombreuses années également, un grand nombre de plaintes de résidents, d'institutions publiques, de commerces et de visiteurs concernant les atteintes récurrentes à la sécurité, à l'hygiène et à la tranquillité publiques qui constituent des conséquences de la pratique de la mendicité (Pièce n° [3]).

Par délibération du 27 mars 2023, le Conseil communal de la Ville de Luxembourg a décidé de modifier la teneur de l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police communal dans le sens suivant :

> *Sans préjudice des dispositions qui précèdent, il est interdit de troubler le repos nocturne de quelque manière que ce soit*

En outre, le Conseil communal de la Ville de Luxembourg a décidé de modifier l'article 42 du règlement de police communal dans le sens suivant :

> *Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite du lundi au dimanche inclus, de 7.00 heures à 22.00 heures ceci sur toutes les aires de jeux et dans les parkings publics, ainsi que dans les rues places et parcs publics suivants de la Ville de Luxembourg :*
>
> *Quartier Ville Haute:*
>
> *L'intégralité de la zone se trouvant à l'intérieur du périmètre délimité par les rues suivantes:*
>
> *Boulevard Roval - Côte d'Eich - rue du Palais de Justice - rue Wiltheim - rue Large - rue du Saint Esprit Plateau du Saint Esprit - boulevard F.D. Roosevelt - Boulevard Royal.*
>
> *Quartier Gare:*
> *Avenue de la Liberté*
> *Avenue de la Gare*
> *Boulevard de la Pétrusse*
> *Pont Adolphe*
> *Rue de Strasbourg*
>
> *Places publiques:*
> *Champ du Glacis*
> *Place de la Constitution*
> *Place de l'Europe*
> *Place de la Gare*

Place Léon XIII
Place de Paris
Place du Parc
Place de Strasbourg
Place Wallis

Parcs publics:
Parc de Cessange
Parc Edith Klein
Parc municipal d'Edouard André
Parc de Gasperich
Parc Kaltreis
Parc Laval
Parc Mansfeld
Parc de Merl
Parc Central
Parc Tony Neuman
Skatepark Dommeldange
Skatepark Gasperich
Skatepark Péitruss

Par la décision attaquée du 15 mai 2023, la ministre de l'Intérieur a refusé d'approuver les modifications ci-dessus exposée (Pièce n° [1]).

Le dispositif de la décision contestée est le suivant :

> *Le règlement de police générale sous examen est approuvé sauf en ce qui concerne l'article 22, paragraphe 1er et l'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg.*

Le présent recours est formé contre le dispositif précité de la décision contestée (Pièce n° [1]).

EN DROIT

I. RECEVABILITÉ

Le présent recours est introduit dans les formes et conditions prévues par la loi.

Il est partant recevable.

II. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

A. Concernant l'obligation pour la Ville de Luxembourg d'assurer ses missions de police administrative

La police administrative est une activité qui a pour finalité la protection de l'ordre public.

Le *Vocabulaire juridique*[1] définit la police administrative comme :

> *Ensemble des moyens juridiques et matériels – réglementations, autorisations, défenses, injonctions, coercitions mis en œuvre par les autorités administratives compétentes en vue d'assurer, de maintenir ou de rétablir l'ordre public (...)*

Plus généralement, le Pr GOFFAUX définit le terme comme[2] :

> *Ensemble de pouvoirs attribués par ou en vertu d'un texte législatif (...) aux autorités administratives leur permettant d'apporter des limitations aux droits et libertés des citoyens afin de leur imposer la discipline que requiert la vie en société.*

La police administrative présente ceci de particulier qu'elle intervient *a priori*, afin de protéger préventivement l'ordre public (tranquillité, sécurité et hygiène publiques). Autrement dit, il n'est pas utile ni nécessaire que l'ordre public soit effectivement déjà atteint pour qu'une mesure de police administrative soit valablement adoptée.

Les communes sont investies du pouvoir de police administrative communale, aux termes de l'article « L » du décret du 14 décembre 1789 qui dispose :

> *Les fonctions propres au Pouvoir Municipal, sous la surveillance & l'inspection des Assemblées administratives, sont : (...)*
>
> *De faire jouir les Habitan[t]s des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, & de la tranquillité dans les rues, Lieux & Édifices publics (...)*

En outre, l'article III du Titre XI du décret des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire dispose :

> *LES objets de police confiés à la vigilance & à l'autorité des corps municipaux sont: 1°. Tout ce qui intéresse la sûreté & la commodité du passage dans les rues, quais, places & voies publiques; ce qui comprend le nétoyement, l'illumination, l'enlèvement des encombremens, la démolition ou la réparation des bâtimens menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtimens qui puisse nuire par sa chute, & celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passans, ou causer des exhalaisons nuisibles; 2°. Le soin de réprimer & punir les délits contre la tranquillité publique, telles que les rixes & disputes accompagnées d'ameutemens dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits & attroupemens nocturnes qui troublent le repos des citoyens; 3°. Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblemens d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances & cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises & autres lieux publics; 4°. L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à*

[1] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2014, 10e éd., mis à jour par l'Association Henri Capitant, entrée « Police administrative ».
[2] P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. de la Faculté de droit – Université libre de Bruxelles, 2022, 3e éd., entrée « Police administrative ».

> *l'aune ou à la mesure, & sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique; 5°. Le soin de prévenir par les précautions convenables, & celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidens & fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département & de district; 6°. Le soin d'obvier ou de remédier aux évènemens fâcheux qui pourroient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, & par la divagation des animaux malfaisans ou féroces.*

Sur le fondement des dispositions qui précèdent, le Comité du contentieux du Conseil d'État a jugé[3] :

> *D'après l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, il incombe au pouvoir communal de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ainsi que de la commodité du passage dans les rues, quais places et voies publiques.*

Il a également jugé[4] :

> *Le maintien de l'ordre en général et de la tranquillité sur les voies et places publiques incombent à l'autorité communale, obligée de garantir l'observation des lois et règlements en matière de circulation, de stationnement irrégulier et de tapage nocturne.*
>
> *En ce qui concerne la sécurité publique, celle-ci doit être assurée tant par l'autorité communale que par l'État.*

Il résulte de ce qui précède que la compétence de police administrative constitue, dans le chef des communes, une obligation : les communes – dont la Ville de Luxembourg – n'ont pas simplement l'opportunité de faire bénéficier les citoyens de la propreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques, elles ont l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre ces résultats.

Dans cette lignée, les juridictions administratives ont, plus récemment jugé[5] :

> *Il incombe au pouvoir communal de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sureté et de la tranquillité dans les rues, lieux et voies publiques, ainsi que de la*

[3] CE, Comité du contentieux, 18 novembre 1993, *Ferreira Antunes – Barros Antunes*, n° 8657 du rôle, cit. in L. REDING, D. SPIELMANN et M. THEWES, *Recueil de la jurisprudence administrative du Conseil d'État luxembourgeois*, Bruxelles, Bruylant, 1997.
[4] CE, Comité du contentieux, 7 juillet 1994, n° 8991 du rôle, cit. in L. REDING, D. SPIELMANN et M. THEWES, préc.
[5] Trib. adm., 15 avril 1997, n° 9510 du rôle ; Trib. adm., 15 juillet 1997, n° 9842 du rôle ; Trib. adm., 26 janvier 1998, n° 10351 du rôle ; Trib. adm., 26 janvier 1998, n° 10210 du rôle ; Trib. adm., 15 mars 1999, n° 10748 du rôle ; Trib. adm., 11 octobre 2001, n° 12729) du rôle ; Trib. adm., 18 juin 2003, n° 15787 du rôle ; Trib. adm., 17 novembre 2003, n° 16219 du rôle ; Trib. adm., 25 octobre 2004, n° 14853 du rôle ; Trib. adm., 5 mai 2021, n° 43774 du rôle.

> *commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques. Le bourgmestre est charge de l'exécution des lois et règlements de police.*

La Cour administrative a synthétisé[6] :

> *L'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 aout 1790 sur l'organisation judiciaire énoncent des obligations contraignantes pour les autorités municipales (...)*

Cette obligation s'applique, du reste, à toute autorité de police administrative, qu'elle soit locale ou nationale[7] :

> *Le Gouvernement a le droit et le devoir de prendre toutes mesures pour sauvegarder l'intérêt général et la sécurité publique.*

L'idée selon laquelle l'exercice du pouvoir de police administrative constitue une obligation pour son titulaire est également présente en Belgique[8] :

> *D'une part, en effet, lorsqu'elle est investie d'une mission de police, l'autorité administrative est tenue, à peine d'engager sa responsabilité civile, de l'exercer et de faire preuve de toute diligence raisonnable afin de rencontrer l'objectif fixé à cette police administrative.*

La solution qui précède est identique en droit français[9].

Cette obligation d'action trouve d'ailleurs une expression particulière à l'article 110 de la loi communale du 13 décembre 1988 (ci-après « loi communale »), qui prévoit un mécanisme de substitution par le ministre de l'Intérieur en cas de carence de l'autorité communale dans l'exercice de ses missions de police :

> *Le ministre de l'Intérieur veille à ce que les autorités communales assument dans le cadre de leurs compétences légales le maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques.*
>
> *Lorsqu'il estime qu'il y a carence des autorités communales ou qu'il y a péril en la demeure dans les cas prévus à l'alinéa 1er de l'article 58, il désigne un fonctionnaire chargé de prendre immédiatement les mesures de police nécessaires et de requérir, en cas de besoin, l'intervention de la force publique. La réquisition doit être faite par écrit. Les commandants sont tenus d'y obtempérer.*

Il résulte de ce qui précède qu'en matière de protection de l'ordre public, dont les composantes sont, notamment, la sécurité, la tranquillité, la salubrité et la propreté publiques, la Ville de Luxembourg est placée dans une situation de compétence liée : elle ne peut pas ne pas agir.

6 Cour adm., 23 avril 2013, n° 31836C du rôle.
7 CE, Comité du contentieux, 12 février 1930, *Cegedel*, Pas. 12, 68.
8 P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. de la faculté de droit, ULB, 2022, 3e éd, entrée « Police administrative », p. 592.
9 CE (F.), 23 octobre 1959, *Doublet*, req. n° 40922.

Ce point de droit est fondamental pour apprécier l'illégalité de la décision contestée.

> *Lorsqu'une disposition légale ou règlementaire comporte des conditions objectives ne laissant aucune marge d'appréciation à l'administration quant à la décision à prendre, cette dernière agit dans le cadre d'une compétence liée. Dans pareil cas de figure, l'intervention de l'administration s'opère de manière mécanique voire automatique en ce qu'elle se limite à entériner une situation de fait ou de droit objective*

En l'espèce, en matière de police administrative, la Ville de Luxembourg n'a pas le choix d'exercer ou de ne pas exercer sa compétence : elle y est en tout état de cause tenue et, en tout état de cause, elle est tenue d'assurer la préservation de l'ordre public.

En conséquence, la Ville de Luxembourg a l'obligation impérative d'atteindre les objectifs qui constituent les composantes de l'ordre public, à savoir, notamment, la sécurité, la propreté, la salubrité et la tranquillité publiques.

La conclusion est essentielle et doit constituer le point de départ de l'analyse de la légalité de la délibération du 27 mars 2023 du conseil communal et, corrélativement, de l'illégalité de la décision contestée.

B. Utilisation des pouvoirs de police communale pour limiter la mendicité au Luxembourg

Sur la base des dispositions et normes ci-dessus exposées, plusieurs communes ont adopté des limitations de la mendicité.

Ainsi, le règlement de police de la Ville de Diekirch interdit-il la mendicité dans certains lieux qui accueillent un trafic piéton important (Pièce n° [4]) :

> **Article 54bis.** Pour des raisons de sécurité et de salubrité la mendicité est interdite pendant la période estivale (1er mai au 31 octobre) aux rues et places publiques suivantes de la Ville de Diekirch du lundi au dimanche de 9 heures à 20 heures :
>
> - au Quartier "Vieille Ville" de Diekirch :
>
> Rue St Antoine
> Rue de Brabant
> Rue du Curé
> Grand-Rue
> Rue am Dechensgaard
> Place Joseph Bech
> Rue du Marché
>
> - au Quartier "église décanale" de Diekirch :
> Place Guillaume
>
> - au Quartier "Gare" de Diekirch:
> avenue de la Gare

La Ville d'Ettelbrück a également interdit la mendicité, aux lieux et périodes qui connaissent un trafic piéton important (Pièce n° [5]) :

Article 45.1

Pour des raisons de sécurité et de salubrité la mendicité est interdite pendant la période estivale (1er mai au 31 octobre) aux rues, places et parkings suivants de la Ville d'Ettelbruck du lundi au dimanche de 9 heures à 20 heures :

- **au quartier « zone piétonne/centre » :**
  - Rue de Bastogne
  - Grand-rue
  - Rue Tschiderer
  - Rue Guillaume
  - Rue Abbé Henri Muller
  - Rue Dicks
  - Rue Dr Herr
- **au quartier « Gare » :**
  - Rue Prince Henri
  - Rue de la Gare
- **aux places publiques :**
  - Place Marie-Thérèse
  - Place-Marie-Adélaïde
  - Place de la Résistance
  - Place de la Libération
  - Place de l'Hôtel de Ville
  - Place de la Gare
- **aux parkings publics :**
  - Parking « Wark 1 »
  - Parking « Wark 2 »
  - Parking « Um Canal »
  - Parking « Deich »

Il convient de noter que le règlement de police de la Ville d'Ettelbrück interdit également de façon générale toute une série de comportements qui constituent des manifestations de la mendicité (Pièce n° [5]) :

Article 45.2

Il est interdit d'importuner ou de harceler les passants, automobilistes ou autres conducteurs, de sonner aux portes pour importuner les habitants et d'entraver les entrées d'immeubles et d'édifices publics ou privés, les entrées de commerces et les passages.

Quant au règlement de police de la Ville de Dudelange, il réserve la possibilité au Bourgmestre de limiter la mendicité (Pièce n° [6]) :

Article 29
La mendicité peut être limitée par le bourgmestre à certains endroits du territoire de la Ville de Dudelange et à certaines époques afin de garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Les conditions et les modalités en sont fixées par le bourgmestre.

Tous les extraits des différents règlements de police communale précités sont des extraits des règlements de police en vigueur.

Cette circonstance implique que le ministre de l'Intérieur a dû approuver l'ensemble des règlements précités, ne serait-ce qu'implicitement, en s'abstenant d'en prononcer la suspension sur le fondement de l'article 104 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, dans sa version avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 janvier 2023 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et en tout état de cause à une date antérieure à la décision visée par le présent recours.

Il résulte de tout ce qui précède que la pratique antérieure du ministère de l'Intérieur n'a jamais été d'interdire les dispositions des règlements de police limitant la mendicité. Au contraire, la pratique de la limitation de la mendicité est parfaitement admise en droit luxembourgeois.

C. Concernant la réalité des problèmes rencontrés

La mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg est la source de très nombreux problèmes qui portent atteinte à l'ordre public.

La recension partielle des plaintes reçues par la Ville et versées dans la présente procédure par le soussigné (Pièce n° [3]) est éclairante sur la réalité que vivent les riverains des voies, places et lieux où se pratique la mendicité. Il convient de préciser que ne sont pas comprises dans les pièces versées par le soussigné les plaintes téléphoniques ou formulées oralement aux élus et agents de la Ville de Luxembourg

Suivent, dans la présente section, quelques extraits issues de la Pièce n° [3] qui démontrent les cas d'atteinte à la tranquillité et à la pudeur (1.), à la sécurité (2.) et à l'hygiène publiques (3.).

1. *Exemples de plaintes concernant des atteintes à la tranquillité publique et à la pudeur*

Le lundi 16 novembre 2015, la situation a une fois de plus dégénéré dans l'avenue de la Porte-Neuve.

A partir de midi, les bruits et les cris des SDF étaient d'une particulière intensité. Ils buvaient de l'alcool et insultaient les passants.

A titre d'exemple, un SDF a crié après une cliente de la boutique de lingerie, voisine du magasin de mes mandants « *Oh la salope elle est venue s'acheter des petites culotes* ».

Un camion était stationné devant l'entrée de l'avenue afin de fixer des décorations de Noël et une barrière avait été installée, restreignant, de fait, le passage pour accéder aux commerces.

Des SDF quant à eux, bloquaient littéralement l'accès restreint aux commerces, empêchant donc les clients d'entrer et de sortir du passage de la Porte-Neuve.

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

Bonjour,
Je souhaiterais vous informer que des personnes campent la nuit sur la place du Théâtre (voir photo).
Je suppose qu'un tel campement n'est pas toléré. Merci d'informer les services compétents.
Bien cordialement

PS. le matin des sachets sont cachés dans les espaces verts alentours.

Plainte du 5 avril 2017 – Pièce n° [3]

Message: :
Dear Staff, I would like to notify you and the public security services of repeated and quite common lewd acts in the city centre of Ville-Haute, right in the most central and busy area (Rue Louvigny - Rue Aldringen). It happened several times in the past weeks (and months) that adult man, most likely homeless, remove their pants and sip and do their physiological needs (urinate) just in a corner or in front of a wall, in the middle of the street. Last time is happened Saturday, 6 May 2023, in the morning, when my wife had to cover the eyes of our two daughters (4 and 2 years old!) in order to not show them what was happening. In addition, when she said something to the man he responded aggressively and his dog (big size and without muzzle) started barking to them and scared my daughters. Other times is happened exactly the same and ALWAYS in this area, which is just in the city centre, trafficked by many parents with children. I think that this is an unbearable and incredible situation for the city centre of Luxembourg. I was impressed by the organisation and good public services of this country from the first day I arrived here but it is a shame that are happening such things in the city centre without ANY control of the law enforcement or other public authority all the times my wife looked for someone to complaint about ti and no-one was ever around that area, despite being obviously the preferred sitting area for groups of homeless. Furthermore, it seems that the recent law about the forbidden begging in public places has not been enforced at all in Ville-Haute. I kindly ask you to raise your attention about this problem and increase the checks on this area. Thanks.

Plainte du 10 mai 2023 – Pièce n° [3]

2. *Exemples de plaintes concernant des atteintes à la sécurité publique et créant un sentiment de peur et d'insécurité*

En effet, des personnes se réunissent quotidiennement et mendient dans l'avenue, boivent de l'alcool jusqu'à être ivres, fument de la drogue, dorment, laissent des détritus et outragent les passants, clients et commerçants.

Certains sont également accompagnés de chiens dangereux, sans harnais, ni muselière, ni laisse.

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

Nous vous contactons pour partager avec vous notre sentiment d'insécurité ainsi que notre inquiétude pour l'avenir dans notre ville.

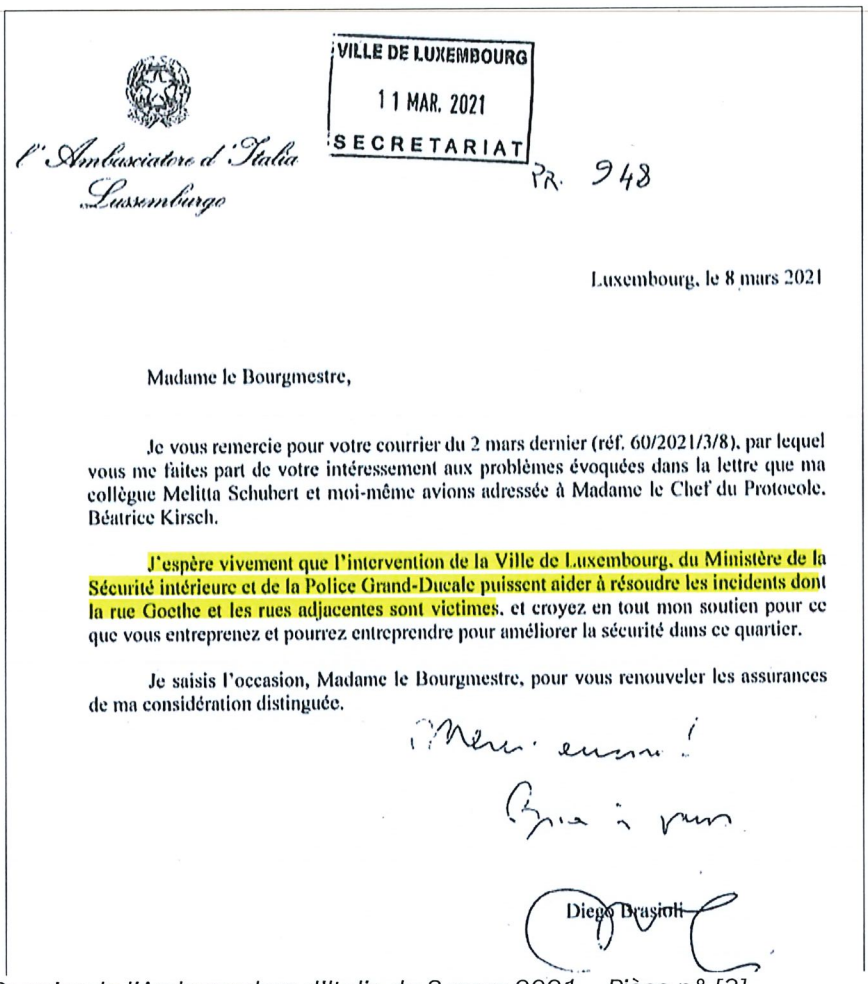
En effet, depuis quelques mois maintenant, nous voyons les agressions sur personnes augmenter dans le centre-ville, notamment les soirs et les weekends, avec vols de biens de valeurs sur les individus (encore un triste évènement ce samedi, 26 octobre, dans la rue des bains). Ceci alors que les gens veulent simplement passer de bons moments entre amis ou en famille dans les restaurants ou bars de notre ville. Le sentiment d'insécurité grandit et nous ne voulons pas rester chez nous par peur de se faire agresser et voler.

De plus, en journée la recrudescence de mendicité dans les rues de la ville est impressionnante, notamment par des gens étrangers qui sont parfois verbalement agressifs. Nous dépassons le seuil de tolérance de la mendicité ou un sans-abris va avoir besoin de quelques euros pour se nourrir en journée, il semblerait que ce soit une mafia organisée qui a envahi nos rues depuis plus d'un an. Parfois les gens se disputent et hurlent dans la rue (vu plusieurs fois, rue des bains ou Grand rue).

Plainte du 28 octobre 2019 – Pièce n° [3]

Message: :
Depuis plusieurs jours, de plus en plus de Roms dorment Avenue de la Porte Neuve, vers le numéro 22 (devant les magasin Yves Rocher et Scotch & Soda). Leur présence est gênante : nuisances sonores telles que des cris et de la musique, sensation d'insécurité car ils semblent dangereux (notamment sous l'effet de l'alcool) et ont souvent des altercations avec d'autres sans-abris. La Police de la ville m'informe ne pas pouvoir faire grand chose (ne peut pas les arrêter). Je vous demande donc de bien vouloir adresser le problème svp, à notre égard de résident de la ville. Je comprends que la situation ne soit pas évidente mais si on les accepte sur notre sol, alors je trouve qu'il faut leur trouver des solutions d'accueil. Qui plus et dans ce contexte sanitaire compliqué où ils représentent une menace supplémentaire compte tenu de leur hygiène et de leur manque de distanciation sociale. Merci de votre soutien.

Plainte du 19 avril 2020 – Pièce n° [3]



l'Ambasciatore d'Italia
Lussemburgo

VILLE DE LUXEMBOURG
11 MAR. 2021
SECRETARIAT
PR. 948

Luxembourg, le 8 mars 2021

Madame le Bourgmestre,

Je vous remercie pour votre courrier du 2 mars dernier (réf. 60/2021/3/8), par lequel vous me faites part de votre intéressement aux problèmes évoquées dans la lettre que ma collègue Melitta Schubert et moi-même avions adressée à Madame le Chef du Protocole, Béatrice Kirsch.

J'espère vivement que l'intervention de la Ville de Luxembourg, du Ministère de la Sécurité intérieure et de la Police Grand-Ducale puissent aider à résoudre les incidents dont la rue Goethe et les rues adjacentes sont victimes, et croyez en tout mon soutien pour ce que vous entreprenez et pourrez entreprendre pour améliorer la sécurité dans ce quartier.

Je saisis l'occasion, Madame le Bourgmestre, pour vous renouveler les assurances de ma considération distinguée.

Diego Brasioli

Courrier de l'Ambassadeur d'Italie du 8 mars 2021 – Pièce n° [3]

Message: :
Sehr geehrte Damen und Herren, in der letzten Tage war ich öfter am Hauptbahnhof, weil ich Besuch hatte. Das Bahnhof Bereich, auch die Tramhaltestelle ist zum Alptraum geworden. Es gibt Drogenhandel an der Tramhaltestellen, sehr viel betteln. Es ist sehr unangenehm und es macht ein wenig Angst. Mit freundlichen Grüßen Natalia Hoyos

Plainte du 23 novembre 2021 – Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Madame le Bourgmestre,

Je vous écris à nouveau pour vous informer des conditions de sécurité du quartier de la gare, du côté de la Place de Strasbourg, à Luxembourg.

Vos équipes de Police et de Sécurité patrouillent régulièrement avec les chiens et heureusement. Merci ! J'espère qu'ils vont continuer avec votre soutien.

Depuis quelques semaines en effet, avec l'été, la question de la sécurité dans le quartier pose encore problème. Cambriolages, dealers, trafics en tous genres se déploient. À la Gare le parvis ce week-end été triste à voir, Place de Strasbourg , Parking Fischer (de la Police) autour de l'école, à Hollerich devant le magasin Mich Gillen, dans la Petrusse

(dans tous les escaliers, à l'air de jeux des enfants et sous les ponts), rue Glesener, rue Adolphe Fischer, rue d'Anvers, Place des Roses, Rue Michel Rodange où les résidents des immeubles utilisent les trottoirs comme centre de recyclage. Ca trafique partout.

Malgré les travaux de rénovations du quartier, la facilité d'accès aux transports publics, la criminologie augmente. A l'aube de la Schuberfouer et de la braderie, c'est pire.

Nous habitons et travaillons dans le quartier depuis 25 ans. Le climat actuel est vraiment malsain. Sans arrêt des mendiants tapent aux portes, rentrent dans les jardins, dorment devant les entrées d'immeubles, s'infiltrent dans les caves. Il y a même des disputes virulentes et insultantes entre voisins qui émergent à propos de l'insécurité dans le quartier. Les gens ont peurs et deviennent agressifs entre eux.

Plainte du 30 août 2021 – Pièce n° [3]

Message: :
Bonjour, Malheureusement je ne peux pas attacher des photos ici. Je voudrais vous demander d'interdire des CDFs venir à la place de jeux à côté de théâtre des capucins. Chaque fois quand je viens avec des autres femmes et nos enfants, il y a des clochars qui dorment ou boivent la bière, ils laissent des bouteilles en verre cassées sur l'endroit où les enfants courent et risquent de se blesser. Aujourd'hui il y en avait 2, un qui a dormi et l'autre demandait de l'argent. Merci pour votre réaction Cordialement Olga Kobzar

Plainte du 13 août 2022 – Pièce n° [3]

T' Situatioun um Aldringer selwer: ofgesinn dovun datt et all Dag do méi ruckelzech knaschteg a sténkeg gëtt, an de ganzen ëffentleche Raum belagert ass, ginn dës Leit ewell ëmmer méi dreist a schwätzen Grouss a Kleng, Jonk an All regelméisseg un fir ze heeschen, maachen elo esouguer Drock wann een do bei de Bäcker geet, si "missten " och Suen oder lessen kréien . Ech selwer als erwuesse Fra trauen mech net méi zu all Auerzäit eleng do laascht, zemools well ech schonn méi wéi eng Kéier mäi Wee verspaart krut. Leider ass et awer elo esou datt och déi Jonk mat engem Besoin spécifique déi bei eis solle kommen, der selwechter Situatioun ausgesat sinn an sech dofir zum Deel nët méi laascht trauen resp. en Ëmwee iwwert t'Biedergaass an t' Philippsgaass maachen fir net mussen laanscht den Centre Hamilius. Ech weess net wéi eng Méiglechkeeten t 'Stad do huet oder wéi eng Léisung do ausgesinn kéint, mee di ganz Situatioun gëtt fir mech a fir vill Leit mat deenen ech geschwat hunn, vun Dag zu Dag manner vivabel. Menger Meenung kann et awer nët sinn dat dësen ëffentleche Raum nach just vun zwou Hand voll Leit blockéiert a genotzt (a verknascht) gëtt a fir all déi aner nët méi ze notzen ass..

Plainte du 30 août 2022 – Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Madame la Bourgmestre,

Place Royale Hamilius

Nous vous écrivons en notre qualité de riverains et commerçants de la place Hamilius, située dans le centre de Luxembourg-Ville. Cette place, fraichement rénovée dans le cadre d'un projet majeur de revitalisation, est une pièce centrale du développement de la Ville de Luxembourg.

Toutefois, depuis plusieurs mois – plus sérieusement encore depuis plusieurs semaines –, la situation sécuritaire sur et aux abords de la place Hamilius est particulièrement problématique et inquiétante. En effet, le nombre de mendiants et de personnes en errance aux abords du Royal Hamilius et dans les rues du centre-ville a considérablement augmenté, avec notamment des intrusions systématiques dans les immeubles adjacents de la place Hamilius.

Cette situation a évidemment un impact négatif sur la fréquentation de l'ensemble des commerçants du Royal Hamilius ce qui nourrit des craintes légitimes à l'approche des fêtes de fin d'année.

Les actes de délinquance se sont également multipliés, entraînant de nombreuses plaintes des clients des commerces mais aussi des riverains, qui sont inquiets aux abords de leur bien. Par exemple, nous avons déjà dû affronter une agression au couteau dans le magasin Delhaize.

Nous avons également subi dernièrement le retour négatif d'un prospect ayant rompu les négociations, effrayé par l'état sécuritaire devant la cellule qu'il entendait louer.

Plainte du 28 octobre 2022 – Pièce n° [3]

3. *Exemples de plaintes concernant des atteintes à l'hygiène publique*

A titre d'illustration, un journaliste a filmé un SDF déféquant en pleine rue (http://5minutes.rtl.lu/decouvertes/videos/697360.html).

Par ailleurs, depuis le début du mois de novembre, deux SDF dorment dehors et n'hésitent pas à faire des feux dans la rue. Lorsqu'ils sont absents, ils y laissent leurs affaires (sacs, couvertures, etc.).

Lorsque mes mandants ne sont pas présents, les SDF s'installent également sur les escaliers extérieurs de leur boutique, juste devant la porte d'entrée.

L'aide-ménagère du magasin, qui nettoie les locaux après les horaires d'ouverture, a refusé à plusieurs reprises d'y faire son travail, craignant pour sa sécurité.

Plus grave encore, mes mandants, et plus particulièrement Madame Catherine BEFFORT, sont quotidiennement pris à partie et menacés personnellement par des SDF.

Ces menaces verbales et physiques sont extrêmement violentes et agressives : « *on va te crever* », « *sales français* », « *vraie sorcière* », etc.

Au début du mois de novembre 2015, un SDF a également tenté d'intimider leur fille âgée de 13 ans, en lui disant « *tu es la fille de la sorcière* ».

Le jeudi 12 novembre 2015, un SDF, manifestement alcoolisé a jeté une bouteille de vin (en verre) sur la vitrine du magasin.

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Tout ceci dépasse maintenant de loin la limite du tolérable. Ces individus dérangent les passants en leur criant après, surtout dans l'après-midi, quand leur taux d'alcoolémie est déjà très élevé. Hier soir, les limites de ce qui s'imagine ont été dépassés, quand l'une de ces personnes a profité de la porte d'entrée de notre immeuble mal fermée pour laisser dans le couloir ses excréments et son urine.

Je ne suis pas le seul qui se trouve dérangé par ces individus, on me rapporte aussi des cas d'urinages dans les couloirs d'un immeuble dans la rue Beaumont, et je suis sûr qu'il y en a d'autres.

Notre personnel, surtout le personnel féminin, ne se trouve plus en sécurité dans ce quartier et moi-même je n'ose pas les affronter directement, car je crains le vandalisme en mon absence, voire même de la violence physique.

Plainte du 20 février 2019 – Pièce n° [3]

Message: :
Cela fait plus d'un an que la mendicité s'est invitée en centre ville. Le début s'est fait discretement, mais il s'est largement accéléré. Nous avons en plus de smendiants, nombreux marginaux plus ou moins accomodants, des personnes en sacs de couchage font désormais partie de l'espace public. Aujourd'hui c'est l'escalade, un exemple rue Monterey en face de l'arrêt de bus, Au début un mendiant faisant relativement tranquille, il a commencé à interpeler les passants, nourir les pigeons avec des morceaux de pain. Aujourd'hui tous les soirs il y a les restes de ses canettes de bière écrasées et un tas de reste d'aliments (hier du mais, la veille des pates). Je n'ai certes pas beaucoup d'empathie pour cette typomogie de personnes , mais sans plan d'action de votre part, dans moins de 6 mois nous verrons se dresser des tentes sur le parvis d'Hamilius.Ou est le temps d'un Luxembourg propre, paisible et civilisé. Le centre ville devient sale et insécurel peut être est il temps de passer à l'action. (message envoyé à admcommunale@vdl.lu le 2/04 et resté suaf erreur de ma part sans réponse)

Plainte du 10 mai 2021 – Pièce n° [3]

Message: :
Moien, Je me permets de vous écrire concernant un gros problème d'hygiène et de pudeur dont je suis témoin tout au long de la journée à l'intersection entre la rue Louvigny et la rue Aldringen - mon bureau ayant une vue plongeante sur cet endroit. En effet, il semblerait que les travaux de rénovation entrepris fin juin / début juillet sur le coin du bâtiment de la BIL à cette même intersection (ayant nécessité l'installation d'échafaudages et de barrières de chantier) aient encouragé certaines personnes (essentiellement masculines) à faire de cet endroit des toilettes sauvages. A la fin des travaux fin juillet, les ouvriers n'ont même pas pris la peine de reprendre un de leur seau absolument rempli d'urine et autres excréments humains - et comme je les comprends! Mais depuis lors, j'ai droit à un défilé de personnes en tout genre qui baissent leur pantalon pour se soulager et faire de cet endroit un lieu sale, qui pue et qui donne une bien piètre image de la ville de Luxembourg, à deux pas des plus belles boutiques, restaurants et places du centre. Je vous demande donc, par le biais de ce message, de bien vouloir venir constater le problème par vous-mêmes et d'y remédier le plus rapidement possible. Merci d'avance pour l'attention que vous porterez à cet appel au secours. Bien cordialement, Morgane

Plainte du 29 août 2022 – Pièce n° [3]

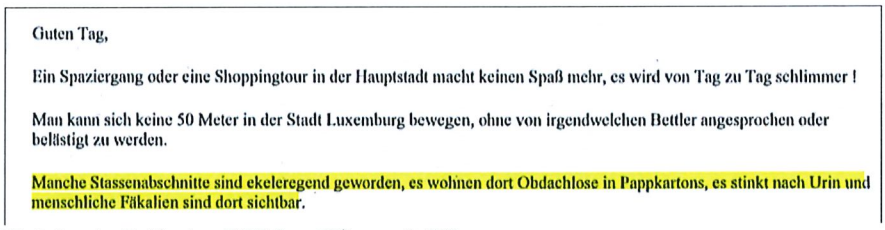
Bonjour,

Den molen hun ech wel baal all daag am parking Hamilius geparkt. Den molen och noch mat engem client.

Um -4 huet vlerun den lifter uet et gewalteg gestonk well do een seng besoin hanerlos huet. ONVERSTELLBAR esou eng situatioun!!

Et ass knaschtesch, een komeschen publikum kreest do rondremer an et ass eng zoumudung deen parking. All daag knascht iwerall.

Plainte du 19 octobre 2022 – Pièce n° [3]



Guten Tag,

Ein Spaziergang oder eine Shoppingtour in der Hauptstadt macht keinen Spaß mehr, es wird von Tag zu Tag schlimmer !

Man kann sich keine 50 Meter in der Stadt Luxemburg bewegen, ohne von irgendwelchen Bettler angesprochen oder belästigt zu werden.

Manche Stassenabschnitte sind ekeleregend geworden, es wohnen dort Obdachlose in Pappkartons, es stinkt nach Urin und menschliche Fäkalien sind dort sichtbar.

Plainte du 6 février 2023 – Pièce n° [3]

Il résulte de tout ce qui précède que les problèmes liés à la mendicité sont réels, constatés et subis par un grand nombre d'habitants de la Ville de Luxembourg.

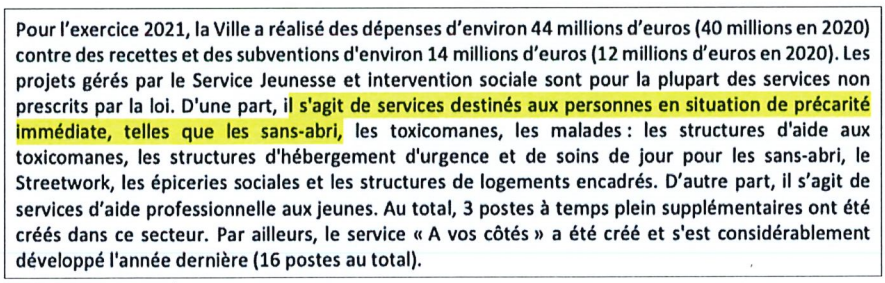
D. Concernant l'engagement de la Ville pour accompagner les personnes en situation de précarité

Toujours au titre des faits pertinents, il y a lieu de souligner que la Ville de Luxembourg met en œuvre des actions réelles, continues et substantielles en faveur des personnes en situation de précarité.

En somme, il sera erroné d'affirmer que la Ville de Luxembourg ne joue que sur la limitation de la mendicité pour enrayer le phénomène et ses conséquences négatives. Au contraire, la Ville de Luxembourg met tout en œuvre pour éviter que des personnes se retrouvent dans une précarité telle qu'elles soient obligées de vivre de la mendicité.

Il résulte ainsi du rapport d'activité pour l'année 2021 de la Direction des Affaires sociales de la Ville de Luxembourg que la Ville a mené de très nombreuses actions sociales (Pièce n° [9]).

Sur le strict plan financier, le budget social de la Ville de Luxembourg a atteint, en 2021, 44 038 674 euros, dont, notamment 10 920 000 euros au titre de l'article « Intervention sociale », comprenant, entre autres, une dépense de 6 693 000 euros de subventions et participations (1 700 000 euros d'aides directes aux personnes dans le besoin), et 3 670 000 euros de dépenses dans les bâtiments (dont, par ex, pour l'office social ou encore pour l'aménagement d'une halte de nuit) :



Pour l'exercice 2021, la Ville a réalisé des dépenses d'environ 44 millions d'euros (40 millions en 2020) contre des recettes et des subventions d'environ 14 millions d'euros (12 millions d'euros en 2020). Les projets gérés par le Service Jeunesse et intervention sociale sont pour la plupart des services non prescrits par la loi. D'une part, il s'agit de services destinés aux personnes en situation de précarité immédiate, telles que les sans-abri, les toxicomanes, les malades : les structures d'aide aux toxicomanes, les structures d'hébergement d'urgence et de soins de jour pour les sans-abri, le Streetwork, les épiceries sociales et les structures de logements encadrés. D'autre part, il s'agit de services d'aide professionnelle aux jeunes. Au total, 3 postes à temps plein supplémentaires ont été créés dans ce secteur. Par ailleurs, le service « A vos côtés » a été créé et s'est considérablement développé l'année dernière (16 postes au total).

Page 5 de la Pièce n° [2].

Il ne faut pas non plus négliger le fait que les autres postes de dépenses du budget communal participent tous d'une action globale de lutte et de prévention contre la précarité. En effet, la lutte contre la précarité est multicanale et appelle des actions spécifiques pour toutes les catégories de bénéficiaires. C'est la raison pour laquelle elle comporte également des dépenses

en faveur de la jeunesse (agissant ainsi en amont de la précarisation) ainsi que des dépenses en faveur des personnes âgées (qui constituent une population particulièrement vulnérable), ou encore en faveur du logement, qui constitue un facteur de risque de précarisation important au Luxembourg.

Pour donner plus concrètement encore une image de ce que peut représenter l'action sociale de la Ville de Luxembourg, il faut souligner que la Ville de Luxembourg soutient financièrement 14 associations œuvrant dans le domaine social, soit par l'octroi de subsides soit par le financement de postes (Pièce n° [9]), dont, notamment :

Bistrot social « Le Courage » (Caritas Accueil et Solidarité)

Le bistrot social constitue une structure de jour pour les sans-abri. L'objectif du centre d'accueil « bas seuil » sis 13 et 15, Dernier Sol est d'encourager les personnes concernées à profiter de la structure pour une diminution des maux (« harm reduction »), de créer un lieu de rencontre ouvert 7 jours sur 7 (de 9h00 à 19h00, 365/365) et d'offrir aux personnes un soutien sur le plan social et moral. En outre, il dispose de douches et de machines à laver. Le bistrot social a une capacité limite de 49 personnes et collabore étroitement avec le Service Streetwork et le Nightshelter.

Page 37 de la Pièce n° [2].

Cent Buttek (den Cent Buttek a.s.b.l.)

L'idée de base consiste dans la lutte contre le gaspillage de produits surtout alimentaires en collectant les produits « non-adaptés » à la vente auprès des supermarchés et commerçants et en les distribuant aux personnes dans le besoin.

Le Cent Buttek Beggen accueille exclusivement des personnes habitant les communes de Luxembourg et de Walferdange. Les offices sociaux des deux communes délivrent aux personnes concernées les documents requis pour pouvoir bénéficier de son offre.

Le Cent Buttek Beggen a ouvert ses portes en août 2010, il est situé 166, rue de Beggen et est régulièrement ouvert le mardi et le mercredi de 15 à 18h et le vendredi de 13 à 15h.

Une convention de mise à disposition de locaux a été conclue entre le gestionnaire « den Cent Buttek » et la Ville de Luxembourg qui participe en outre aux frais de gestion et prévoit un poste plein temps. Le 1er novembre 2021, un nouveau gestionnaire été engagé.

En 2021, le Cent Buttek est resté ouvert toute l'année.

748 clients ont profité de ce magasin en 2021 (367 en 2020, 649 en 2019,), 358 ménages, 550 adultes et 198 enfants.

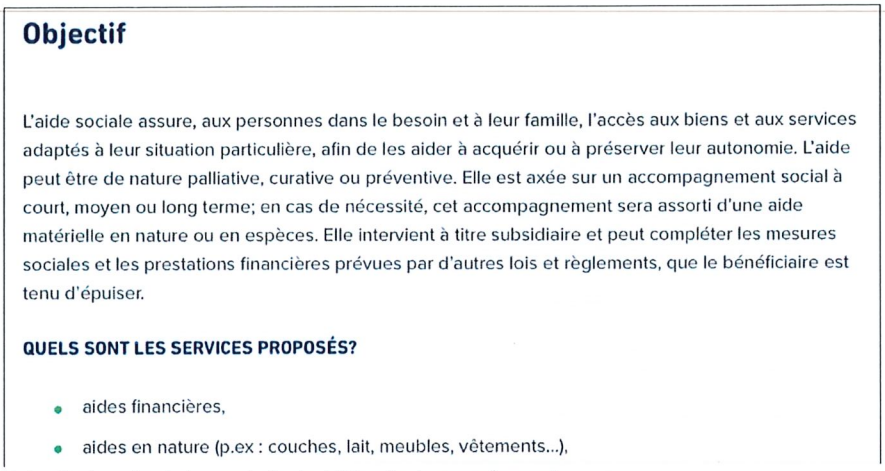
Page 38 de la Pièce n° [2].

Au total, la Ville de Luxembourg prend à la charge de son budget pas moins de 63,5 équivalents temps plein au sein d'associations caritatives (Pièce n° [9]).

Il faut encore ajouter que la Ville dispose d'un office social, constitué sous forme d'établissement public et placé sous la surveillance de la Ville, qu'elle finance à hauteur de 2 029 455 euros (2021) sur son budget propre, et dont la mission est la suivante[10] :

(Le recours continue à la page suivante)

[10] Accessible sur le site Internet de la Ville de Luxembourg, à l'adresse : https://www.vdl.lu/fr/vivre/aides-et-services/aider-les-personnes-en-difficultes/aide-sociale



Objectif

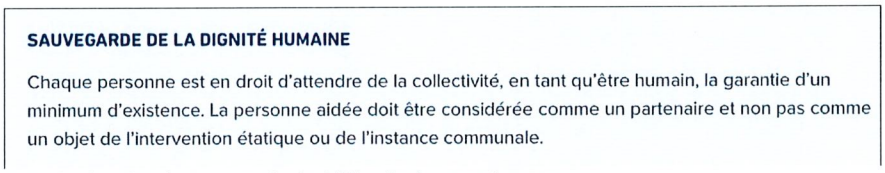
L'aide sociale assure, aux personnes dans le besoin et à leur famille, l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie. L'aide peut être de nature palliative, curative ou préventive. Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces. Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

QUELS SONT LES SERVICES PROPOSÉS?

- aides financières,
- aides en nature (p.ex : couches, lait, meubles, vêtements...),

Extrait du site Internet de la Ville de Luxembourg.

Il y a d'ailleurs lieu de souligner que l'office social de la Ville de Luxembourg met en œuvre le principe de la sauvegarde de la dignité humaine[11] :



SAUVEGARDE DE LA DIGNITÉ HUMAINE

Chaque personne est en droit d'attendre de la collectivité, en tant qu'être humain, la garantie d'un minimum d'existence. La personne aidée doit être considérée comme un partenaire et non pas comme un objet de l'intervention étatique ou de l'instance communale.

Extrait du site Internet de la Ville de Luxembourg.

Aux actions propres à la Ville de Luxembourg, évoquées ci-dessus, il y a encore lieu d'ajouter les différents actions entreprises par l'État lui-même ou soutenus par lui (par ex., revenu d'inclusion sociale (« REVIS »), aides spécifiques de l'Office national de l'Enfance, accès au logement *via* la gestion locative sociale, etc.).

En conséquence, il existe au Luxembourg en général et, du fait de l'action de la Ville de Luxembourg, en particulier, tout une série de dispositifs qui évitent à quiconque de ne pouvoir subvenir à ses besoins vitaux que par la mendicité.

Autrement dit, au Luxembourg en général et, sur le territoire de la Ville de Luxembourg, en particulier, tout est mis en œuvre pour que nul ne soit réduit à mendier pour vivre.

[11] Accessible sur le site Internet de la Ville de Luxembourg, à l'adresse : https://www.vdl.lu/fr/vivre/aides-et-services/aider-les-personnes-en-difficultes/aide-sociale

E. L'État a parfaitement connaissance des problématiques liées à la mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg

1. *Demande de l'État à la Ville*

En premier lieu, il est tout à fait significatif que l'État lui-même a déjà sollicité de la Ville de Luxembourg pour qu'elle agisse contre les problèmes liés à la mendicité.

Après avoir reçu les doléances, respectivement, de l'Ambassadeur de la République italienne et de l'Ambassadeur de la République fédérale d'Autriche, le ministère des Affaires étrangères et européennes a saisi la Ville de Luxembourg (Pièce n° [7]) :

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction du protocole
et de la chancellerie

Luxembourg, le 1er mars 2021

Madame le Bourgmestre,

Je me dois de vous informer que le Ministère des Affaires étrangères et européennes vient d'être saisi d'un courrier écrit conjointement par les Ambassadeurs d'Autriche et d'Italie qui se plaignent de la dégradation de la sécurité et de la salubrité dans la rue Goethe, notamment à proximité de leurs résidences respectives situées aux numéros 31 et de cette rue, et dans le quartier en question en général. Je vous joins, à toutes fins utile, une copie de ce courrier.

Extrait du courrier du 1er mars 2021 – Pièce n° [3]

2. *Participation de l'État à plusieurs réunions avec la Ville sur la problématique de la mendicité*

Outre ce qui précède, entre 2015 et 2023, l'État a participé à au moins de 7 réunions avec la Ville de Luxembourg, au cours desquelles la problématique de la mendicité a été abordée (Pièce n° [8]) :

- le 10 juillet 2015
- le 7 août 2015
- le 9 novembre 2015
- le 12 janvier 2016
- le 10 novembre 2020
- le 21 novembre 2021 et
- le 15 mars 2022

Ces réunions ont été tenues dans différents contextes :

- dans le cadre du comité de prévention communal, aujourd'hui prévu à l'article 38 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-Ducale ;
- dans le cadre de réunions des commissions consultatives de la Ville de Luxembourg ;
- dans le cadre d'une réunion spécialement organisée afin que la Ville de Luxembourg puisse discuter de la problématique de la mendicité avec le ministre de la Sécurité Intérieure (réunion du 12 janvier 2016) ;
- dans le cadre du comité de concertation régional convoqué annuellement par le ministre de la Sécurité intérieure sur le fondement de l'article 37 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-Ducale.

Ainsi, la Ville a alerté à de très nombreuses reprises l'État, qui s'est montré incapable d'enrayer les problèmes causés par la mendicité.

Il résulte de tout ce qui précède que l'État est parfaitement informé par la Ville de Luxembourg des problèmes liés à la mendicité, quand ce n'est pas tout simplement lui qui demande à la Ville d'agir.

III. LE DÉFAUT ALLÉGUÉ DE MOTIFS

La décision contestée s'appuie, en premier lieu, sur la circonstance que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 ne comporterait pas de motifs :

> **Partant, il convient de relever que ni la délibération visée, ni le règlement de police générale ne précisent aucune motivation sur la nécessité d'intervenir dans le domaine de la mendicité par voie règlementaire. Quant à l'article 42, le conseil communal entend justifier l'interdiction des autres formes de mendicité par la formule lapidaire *« pour des raisons de sécurité et de salubrité publiques »* sans préciser en quoi ces raisons consistent concrètement. Plus encore, le conseil communal omet de présenter les motifs qui démontreraient que la mendicité aurait des conséquences négatives sur la sécurité ou la tranquillité publiques. La délibération ne fait pas non plus état de sollicitations, d'harcèlements ou d'insistance de la part de mendiants, susceptibles de gêner ou de déranger les passants ou le public ou de créer dans leur chef des sentiments d'insécurité.**

Page 3 de la décision contestée.

Le soussigné renvoie à ses développements du paragraphe I.C., en ce qui concerne la réalité factuelle des problèmes issus de la mendicité. En outre, le soussigné renvoie à l'intégralité de sa Pièce n° [3] qui démontre à suffisance de droit l'existence de « *sollicitations, d'harcèlements ou d'insistance de la part de mendiants, susceptibles de gêner ou de déranger les passants ou le public ou de créer dans leur chef des sentiments d'insécurité* », comme l'attendait la ministre de l'Intérieur (cf. extrait ci-dessus encadre de la décision contestée).

Le soussigné renvoie également aux développements du paragraphe I.**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**., en ce qui concerne les alertes répétées faites par la Ville de Luxembourg à l'État.

Qui plus est, la délibération précitée a été longuement débattue au sein du Conseil communal, préalablement à son adoption. La captation vidéo de ces débats sont publiquement accessibles sur le site internet de la Ville de Luxembourg à l'adresse : https://www.vdl.lu/fr/la-ville/vie-politique/conseil-communal/seances-du-conseil-communal

Puis onglet « Archives », lien vers le « Conseil communal du 27 mars 2023 » et, enfin, sélection du point 3. « Adaptation du règlement général de police de la Ville de Luxembourg suite à l'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et l'élargissement des compétences des agents municipaux » :

Extraits du site Internet de la Ville de Luxembourg.

Enfin, le compte-rendu des débats de cette séance du Conseil communal est accessible publiquement sur le site Internet de la Ville de Luxembourg à l'adresse : https://rapan.vdl.lu/RA_02_2023_27_03/

Il ressort de ces développements que, contrairement à ce qu'affirme erronément la ministre de l'Intérieur, la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est pas dépourvue de motifs.

La ministre de l'Intérieur confond manifestement l'absence de motivation formelle, qui n'est pas prescrite s'agissant des actes réglementaires en général et des règlements de police communaux, en particulier, d'un côté, et l'existence de motifs supportant à suffisance de droit les actes réglementaires et règlements de police, d'un autre côté.

Si la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 ne contient pas de motivation formelle, elle repose en tout état de cause sur des motifs réels, qui la justifient, tel que ci-dessus démontré.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

IV. L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU CODE PÉNAL

A. À titre principal – Le législateur n'a pas abrogé le délit de mendicité simple

1. *Exposé du problème*

La ministre de l'Intérieur expose, en substance, dans sa décision contestée que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 serait illégale – *quod non* – au motif que la délibération aurait rétabli une infraction qui aurait été abrogée du Code pénal, alors que le Code pénal ne comporterait plus d'incrimination relative à la mendicité simple :

> **En ce qui concerne l'article 42 précité, il faut se rappeler que la mendicité simple était, en revanche, une contravention de quatrième classe, une infraction classée au plus bas de l'échelle de gravité des infractions dont l'atteinte à l'ordre public est négligeable. Le législateur a opté pour l'abrogation de cette contravention par l'article 157 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration[7]. Non seulement la mendicité simple n'a jamais été considérée comme un phénomène susceptible de menacer l'ordre public, mais elle a également été dépénalisée.**

Page 5 de la décision contestée.

Le motif contenu dans la décision contestée est erroné en droit comme en fait.

Antérieurement à la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, l'article 563, point 6°, du Code pénal disposait :

Art. 563. Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

1° Les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes. Seront saisis et confisqués les instruments, ustensiles et costumes servant et destinés à l'exercice du métier de devin, pronostiqueur ou interprète des songes;

2° Ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales, de quelques matériaux qu'elles soient faites;

3° Les auteurs de voies de fait ou violences légères, pourvu qu'ils n'aient blessé ni frappé personne, et que les voies de fait n'entrent pas dans la classe des injures; particulièrement ceux qui auront volontairement, mais sans intention de l'injurier, lancé sur une personne un objet quelconque de nature à l'incommoder ou à la souiller;

4° Celui qui aura volontairement et sans nécessité tué ou gravement blessé, soit un animal domestique autre que ceux mentionnés à l'article 538, soit un animal apprivoisé, dans un lieu autre que celui dont le maître de l'animal ou le coupable est propriétaire, locataire, fermier, usufruitier ou usager;

5° Ceux qui, par défaut de précaution, auront involontairement détruit ou dégradé des fils, poteaux ou appareils télégraphiques;

6° Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.

Le Gouvernement pourra les faire reconduire à la frontière, s'ils sont étrangers.

7° Ceux qui auront sans droit exécuté des ouvrages d'art, de culture ou autres sur le terrain d'autrui.

8° Ceux qui sans droit s'introduisent dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement, habités par autrui, ou leurs dépendances, et y restent malgré l'invitation ou l'ordre de s'en éloigner.

9° (L. 1er avril 1968) Ceux dont l'attitude sur la voie publique est de nature à provoquer à la débauche.

Le point 6° de l'article 563 comportait deux phrases, séparées par un point final en bout de la première phrase et un retour-chariot. La seconde phrase était pourvue d'un recul par rapport à la marge gauche, d'une distance égale à celle de la numérotation « 6° » de l'ensemble du point.

L'article 563 du Code pénal a été modifié par l'article 157 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui dispose :

⊖ Art. 157.

1° A l'article 346 du Code pénal, l'alinéa 2 est supprimé.

2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.

Le point 2° de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 est problématique car, dans sa version en vigueur au moment de l'adoption de cette loi, le point 6 du deuxième alinéa de l'article 563 du Code pénal n'était pas immédiatement identifiable.

Se pose alors la difficulté de déterminer ce qu'est concrètement un « alinéa » et, partant, quelle est la modification législative que le législateur a effectivement entendu opérer.

2. *Différentes approches possibles de la définition de l'alinéa en légistique*

Il existe plusieurs définitions – ou, si l'on veut, plusieurs approches – de ce que constitue un « alinéa » en légistique.

La première, que l'on peut nommer « française », est exposée dans le Guide de légistique du Secrétariat général du Gouvernement et du Conseil d'État français comme suit[12] (Pièce n° [10]) :

> *Constitue un alinéa toute phrase, tout mot, tout ensemble de phrases ou de mots commençant à la ligne, précédés ou non d'un tiret, d'un point, d'une numérotation ou de guillemets, sans qu'il y ait lieu d'établir des distinctions selon la nature du signe placé à la fin de la ligne précédente (point, deux-points ou point-virgule). Un tableau constitue un seul alinéa.*

En somme constitue un alinéa toute combinaison sémantique et signifiante commençant au début d'une nouvelle ligne, peu important la forme de cette combinaison et peu important l'éventuel signe typographique la précédant.

Si l'on applique cette méthode à l'article 563 du Code pénal dans sa version antérieure à 2008, alors le deuxième aliéna est la première phrase avec retour à la ligne qui suit immédiatement la première phrase de l'article, soit la phrase ci-après soulignée :

> *Art. 563. Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros :*
>
> *1° Les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes. Seront saisis et confisqués les instruments, ustensiles et costumes servant et destinés à l'exercice du métier de devin, pronostiqueur ou interprète des songes ;*
>
> *2° Ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales, de quelques matériaux qu'elles soient faites ; (...)*

Cependant, le point 1° de l'article 563 ne comporte pas de point 6°.

En conséquence, l'application de l'approche « française » conduit à une impasse, respectivement, à priver de tout effet juridique l'article 157 de la loi du 29 août 2008.

La deuxième approche, que l'on peut appeler « belge », est radicalement opposée. Elle est exposée dans les *Principes de technique législative*, réalisés par le Conseil d'État belge[13] (Pièce n° [11]), comme suit :

> *Un alinéa consiste en une ou plusieurs phrases qui commencent une ligne ou suivent l'indication de l'article ou du paragraphe dont elles font partie et se terminent avec le point final de la dernière d'entre elles (74). Son existence n'est indiquée par aucun signe typographique (75). Seules des règles de mise en page permettent son identification :*
>
> *a) son début est signalé par un léger retrait par rapport au début de la ligne ou par rapport à l'indication de l'article ou du paragraphe dont il fait partie;*
>
> *b) sa fin est marquée par un interligne qui le sépare des phrases suivantes.*

[12] SGG et CE (F.), *Guide de légistique*, Paris, La Documentation française, 2017, 3e éd, p. 286.
[13] CE (B.), *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008 p. 53.

Les auteurs du Conseil d'État belge ajoutent, en note de bas de page n° 74 du manuscrit :

> *Attention : lorsqu'il est procédé à une énumération verticale, même si sa présentation typographique s'étend sur plusieurs lignes (structurées, par exemple, en 1/, 2/ et 3/) et comporte des phrases incidentes, cette énumération doit être considérée comme constituant un seul alinéa qui commence avec la phrase introductive de l'énumération et se termine avec le point final qui suit les éléments énumérés.*

Et en note de bas de page n° 75 :

> *N'utilisez donc jamais des subdivisions telles que « 1/, 2/, 3/ »ou « a), b), c) » pour introduire des alinéas.*

L'approche qui précède est cohérente avec celle relative aux énumérations[14] :

> *58. Lorsque vous voulez énumérer des éléments à l'intérieur d'une phrase :*
>
> *a) rédigez une phrase introductive et mettez deux points à la fin de celle-ci ;*
>
> *b) présentez l'énumération verticalement en utilisant les subdivisions « 1/ », « 2 », « 3 », etc., elles-mêmes éventuellement subdivisées en « a) », « b) », « c) », etc. ;*
>
> *c) placez à la fin de chaque subdivision de l'énumération un point-virgule et passez à la ligne suivante ;*
>
> *d) lorsque vous arrivez à la dernière subdivision de l'énumération, indiquez la fin de celle-ci par un point suivi d'un double interligne pour marquer le passage à l'alinéa ou au paragraphe suivant.*

En substance, l'approche « belge » admet une énumération au sein d'un même alinéa et fait masse du tout. L'approche « belge » est donc plus englobante et fonctionnelle que l'approche « française », qui est, elle, très formelle, d'un point de vue typographique.

Si l'on applique l'approche « belge » à l'article 563 du Code pénal, alors il faut considérer que l'intégralité de l'article 563 n'est constitué que d'un seul et unique alinéa, décomposé en une liste énumérée.

Selon cette approche, il n'existe tout simplement pas de deuxième alinéa.

La troisième approche enfin, que l'on peut qualifier de « luxembourgeoise », est très proche de l'approche « belge ». Elle est exposée dans l'ouvrage du Secrétaire général du Conseil d'État Marc BESCH[15] :

[14] Ibid., p. 55.
[15] M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Bruxelles, Luxembourg, Larcier, Promoculture, 2018, 2e éd, p. 427.

L'alinéa est la partie d'un article qui comporte une ou plusieurs phrases complètes, commençant à la ligne ou avec l'indication de l'article ou du paragraphe dont il fait partie, et se terminant avec le point final de la phrase ou, s'il y a plusieurs phrases, celui de la dernière de l'ensemble de phrases.

Tant que la phrase, s'il n'y en a qu'une seule, ou la dernière phase, s'il y en a plusieurs, dans son sens grammatical, n'est pas terminée par un point final, les dispositions présentées typographiquement sur plusieurs lignes forment un même alinéa ou font partie d'un seul alinéa s'il s'agit d'énumérations.

Les phrases faisant l'objet d'un alinéa devraient avoir un lien logique entre elles.

L'alinéa ne peut pas être introduit par un signe distinctif, c'est-à-dire par une lettre ou un numéro.

Typographiquement, le début de l'alinéa est indiqué par un léger retrait sur l'alignement du texte.

Les alinéas peuvent faire l'objet d'un paragraphe ou être groupés en paragraphes au sein d'un même article. Il y a lieu de rassembler dans un même paragraphe les alinéas qui ont un lien logique entre eux.

L'approche « luxembourgeoise » est donc également englobante et fonctionnelle. Une énumération identifiée par une liste numéroté en chiffres arabes pourvus d'un symbole degré « ° » constitue un alinéa dans sa globalité.

Si l'on applique l'approche « luxembourgeoise » à l'article 563 du Code pénal, alors il faut considérer que l'intégralité de l'article 563 n'est constitué que d'un seul et unique alinéa, décomposé en une liste énumérée.

Selon cette approche également, il n'existe tout simplement pas de deuxième alinéa.

3. <u>*Conclusion intermédiaire et rejet de la thèse de la ministre de l'Intérieur*</u>

Il résulte de ce qui précède que, quelle que soit l'approche retenue – « française », « belge » ou « luxembourgeoise » – aucune ne confère de portée juridique effective et concrète à l'article 157 de la loi du 29 août 2008.

L'application de l'approche « française » conduit à la conclusion qu'est visé le point 1° de l'article 563 du Code pénal, qui ne contient cependant pas de point 6°.

L'application des approches « belge » et « luxembourgeoise » conduit à la conclusion que l'article 563 du Code pénal est constitué d'un alinéa unique et ne comporte donc pas de deuxième alinéa.

En outre, il faut écarter l'idée que le point 6° de l'article 563 du Code pénal constitue, dans sa globalité, comme le fait la ministre de l'Intérieur dans sa décision contestée, « le point 6 du deuxième alinéa » de l'article 563 du Code pénal, car cette approche passe purement et simplement sous silence les termes « du deuxième alinéa » qui ne sont pas présents pour rien dans le libellé de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, précitée.

Pour aboutir à la conclusion de la ministre de l'Intérieur, il faudrait considérer que :

1. la phrase introductive de l'énumération de l'article 563 du Code pénal constitue à elle seule un alinéa ; mais que

2. dans le même temps, l'ensemble de l'énumération (du point 1° au point 9°, inclus) constitue un autre alinéa, englobant toutes les composantes de l'énumération.

Aucune des approches ci-dessus présentées ne soutient l'approche de la ministre, pour la simple et bonne raison qu'elle est totalement incohérente : soit une énumération constitue, dans sa globalité, un alinéa global (approches « belge » et « luxembourgeoise ») soit, à l'inverse, chaque élément d'une énumération, en ce compris, sa phrase introductive, constitue à lui seul un alinéa (approche « française »).

4. Recherche de l'effet utile de l'article 157 de la loi du 29 août 2008

Au terme du raisonnement qui précède, se pose la question de savoir si l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 est applicable – c'est-à-dire – est susceptible de sortir des effets juridiques ou non.

En faveur de la thèse négative, se trouve l'argument tiré de l'exigence d'une interprétation littérale du point 2° de l'article 157 : est abrogé le point 6 du deuxième alinéa de l'article 157, qui n'existe pas.

Est ainsi abrogée une disposition inexistante. L'application littérale de l'article 157, point 2°, conduit donc à maintenir tel quel l'article 563 du Code pénal. L'article 157 ne présente donc aucun effet juridique.

En faveur de la thèse positive, se trouve l'argument tiré du fait que le législateur n'a pas pu vouloir consciemment adopter une disposition sans effet juridique.

Si la seconde thèse est adoptée, alors il faut nécessairement rechercher dans les motifs du projet de loi n° 5802, ayant abouti à la loi du 29 août 2008, la volonté réelle du législateur.

Le projet de loi n° 5802, tel qu'initialement déposé, contenait un article 160 disposant :

> **Art. 160.** 1° A l'article 346 du Code pénal, l'alinéa 2 est supprimé.
>
> 2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.

Le commentaire de l'article 160 exposait[16] :

> *ad article 160*
>
> Les références à la reconduite à la frontière des étrangers prévues aux articles 346 et 563 du Code pénal sont supprimées, alors qu'elles ne cadrent plus avec la terminologie et l'esprit de la nouvelle loi.

[16] Doc. parl., n° 5802⁰, p. 92.

L'article 160, recodifié en article 157 au cours de la procédure législative, n'a pas fait l'objet de modification et a été adopté tel quel.

Si l'on se réfère au commentaire des articles du projet de loi n° 5802, la volonté claire du législateur était de supprimer toute référence « *à la reconduite à la frontière des étrangers prévue* (...) [à l']*article* (...) *563 du Code pénal* ».

La deuxième phrase du point 6° de l'unique alinéa de l'article 563 fait référence à une procédure de reconduite à la frontière :

> *Le Gouvernement pourra les faire reconduire à la frontière, s'ils sont étrangers.*

La seule interprétation cohérente et effective est donc de considérer que le législateur n'a pas souhaité abroger le point 6° du deuxième alinéa de l'article 563 du Code pénal, qui n'existe pas, mais le deuxième alinéa du point 6° (encore que le terme « alinéa » soit alors employé dans un sens peu rigoureux puisqu'il s'agit en réalité de la deuxième « phrase » du point 6°, de l'article 563 du Code pénal).

Le Tribunal dispose donc de deux choix logiques et cohérents :

1. soit il faut considérer que l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 n'a pas d'effet utile et n'abroge aucune disposition de l'article 563 du Code pénal ;

2. soit il faut considérer que l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 vise à abroger la deuxième phrase du point 6° de l'article 563 du Code pénal.

Aucune autre interprétation n'est cohérente et, par conséquent, n'est admissible.

En particulier, l'interprétation retenue par la ministre de l'Intérieur est erronée et doit être rejetée.

5. Conclusion

Il résulte de tout ce qui précède que l'interprétation retenue par la ministre de l'Intérieur, dans sa décision contestée, pour fonder le refus d'approbation de la délibération du 27 mars 2023 du Conseil municipal est incorrecte : elle manque en fait comme en droit.

Il est ainsi tout à fait inexact d'affirmer – et de se fonder – sur la circonstance que :

> **Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine « *toute autre forme de mendicité* ». Il n'est pas**

Page 5 de la décision contestée.

La Ville de Luxembourg n'a pas « *réintroduit* » l'interdiction de la mendicité simple, puisque, tel qu'exposé *supra*, la prohibition de la mendicité simple n'a pas été abrogée à l'article 563 du Code pénal.

Par conséquent, la décision contestée est assise sur un motif inexact et, partant, illégal.

B. À titre subsidiaire – Un règlement de police peut créer une infraction non prévue par le Code pénal

Si, par impossible, le Tribunal était d'avis que le législateur, par l'effet de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, précitée, avait abrogé l'article le point 6° de l'article 563 du Code pénal et, partant, l'infraction de mendicité simple – *quod non* – la décision contestée n'en resterait pas moins illégale.

En effet, l'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dispose :

> (...) *Les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales* (...)

L'article 29 de la loi communale précité crée une infraction pénale spécifique dont l'élément légal est constitué par une disposition du règlement de police communal, laquelle disposition détermine les éléments matériels de l'infraction qu'elle crée.

Autrement dit, il est dans la nature même des règlements de police communaux d'instituer des infractions pénales.

À ce point du raisonnement, il n'existe que deux options possibles :

1. la première option consiste à considérer que les infractions établies par les dispositions des règlements de police doivent toujours correspondre en tous points à une infraction définie par le législateur. Suivre cette hypothèse conduit, par nécessité, à la conclusion qu'un règlement de police ne peut jamais prévoir une interdiction qui n'est pas la réplique d'une interdiction établie par le législateur. Si cette option était suivie, alors l'intérêt, sur le plan juridique, des règlements de police communaux serait parfaitement nul, dans ce sens qu'ils n'apporteraient aucune norme nouvelle, ni aucune plus-value normative. Cette conclusion, totalement absurde bien que légale, est d'ailleurs rejetée par la ministre de l'Intérieur elle-même en première page de sa décision contestée, au sujet de la modification de l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police (cf. *infra*, par. IX.).

2. la seconde option consiste à considérer que les infractions établies par les dispositions des règlements de police peuvent couvrir d'autres comportement que ceux établis comme infractions dans le Code pénal. Dans ce cas, des dispositions d'un règlement de police communal doivent nécessairement pouvoir toiser d'autres comportements que ceux prohibés ou sanctionnés par le législateur.

D'évidence, seule la seconde option est logique et cohérente avec l'état du droit. Il n'y aurait aucun intérêt non seulement à autoriser les communes à adopter des règlements de police mais encore à rendre l'exercice de ces pouvoirs de police obligatoires (cf. *supra*, par. II.A.) si les communes n'avaient la possibilité de prohiber que des comportements déjà prohibés par le législateur.

Le motif de la décision contestée selon lequel :

> **Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine « *toute autre forme de mendicité* ». Il n'est pas**
>
> *Page 5 de la décision contestée.*

n'est par conséquent pas susceptible de fonder en droit la décision contestée.

Selon le raisonnement qui précède, le simple fait pour la Ville de Luxembourg de réintroduire l'interdiction d'une pratique qui ne serait plus pénalement sanctionnée par le Code pénal – *quod non* – ne justifierait pas, en droit, la décision contestée.

Par conséquent, la décision contestée est assise sur un motif inexact et, partant, illégal.

V. SUR L'ABSENCE DE VIOLATION DE LA LOI DU 10 AOÛT 1992 RELATIVE À LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

La décision contestée soutient – à tort – que la décision contestée serait contraire à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse :

> **Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine *« toute autre forme de mendicité »*. Il n'est pas clair quelles sont les formes exactes de mendicité visées, mais il ne fait nul doute que la mendicité simple en fait partie. L'article 42 précité semble viser aussi, du moins implicitement, la mendicité des mineurs et est ainsi contraire au Code pénal et à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse qui établit la majorité pénale à 18 ans.**

Page 5 de la décision contestée.

La question de l'âge pénal est sans aucune incidence sur la formulation de l'infraction. L'articulation entre l'article 29 de la loi communale – qui prévoit la sanction pénale de la violation d'un règlement de police communal – d'un côté, et la loi du 10 août 1992, d'un autre côté, ressortit de la compétence du juge pénal.

Du reste, aucune infraction établie par le Code pénal n'est assortie d'une précision selon laquelle elle ne s'applique pas aux mineurs. La question de la responsabilité pénale n'est pas toisée dans la définition des infractions établies par le Code pénal.

La décision contestée confond la définition de l'incrimination, d'un côté, avec les conditions de son application et de sa répression, d'un autre côté, qui n'ont pas à être établies dans la définition de l'incrimination.

À suivre le raisonnement de la ministre de l'Intérieur, si la définition de l'incrimination devait nécessairement préciser qu'elle ne s'applique qu'aux majeurs sous peine d'être illégale, aucune infraction du Code pénal ne serait applicable, car en contradiction avec la loi du 10 août 1992, argument qui n'a pas de sens sur le plan juridique.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

VI. SUR LA PROPORTIONNALITÉ

La ministre de l'Intérieur, dans sa décision contestée, soutient à tort que :

> **temps et de lieu dont l'étendue de chacune correspond, en fait, à une interdiction générale. En effet la mendicité est interdite de 07 :00 à 22 :00 et dans les espaces qui sont les plus fréquentés de la Ville pendant les horaires précités. En dehors de cette plage horaire et des espaces déterminés, la mendicité ne peut pas avoir lieu de manière effective et réelle à défaut de public ou de passants auprès desquels les mendiants pourraient appeler à la générosité. L'interdiction de l'article 42, bien que limitée en droit, revient à une interdiction générale de fait. Des différences en fonction de l'auteur de la mendicité, de sa**

Page 4 de la décision contestée.

La ministre de l'Intérieur estime ainsi que, malgré l'encadrement strict – temporel et géographique – de la limitation de la mendicité, elle devrait être considérée comme une « *interdiction générale de fait* ».

Cette conclusion est erronée, pour les raisons qui suivent.

A. Quant à la limitation temporelle

La délibération du 27 mars 2023 du Conseil communal prohibe la mendicité de 07h à 22h, sur certains territoires de la Ville.

Cette limitation est certes étendue, mais il est faux de dire qu'elle revient à une « *interdiction générale de fait* ».

Les quelques espaces géographiques de la Ville de Luxembourg concernés par la limitation de la mendicité ne sont pas vides de toute personne en dehors des horaires indiqués.

Il suffit, par ex., de penser aux rues animées le soir en semaine et plus encore pendant les week-end au niveau des bars et lieux festifs de la rue de la Boucherie ou de la rue du Marché aux herbes, de même que sur la Place d'Armes, en particulier en été, qui ne désemplit pas avant tard et, en tout état de cause, bien après 22h. On peut encore penser à l'avenue de la Liberté ou l'avenue de la Gare, qui connaissent également une vie importante après 22h, ou encore au champ du Glacis, qui accueille très souvent des évènements se poursuivant jusque tard la nuit.

Il est donc tout à fait faux de considérer, comme le fait la ministre de l'Intérieur, que « *la mendicité ne peut pas avoir lieu de manière effective et réelle à défaut de public ou de passants auprès desquels les mendiants pourraient appeler à la générosité* » après 22h, dans les quelques lieux concernés par la limitation.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

B. Quant à la limitation géographique

Pour mémoire, la limitation formulée par la délibération du 27 mars 2023 du Conseil communale est limitée à quelques zones et rues de la Ville, à savoir :

- une partie de la Ville Haute (celle comprise entre les rues suivantes : Boulevard Roval - Côte d'Eich - rue du Palais de Justice - rue Wiltheim - rue Large - rue du Saint Esprit Plateau du Saint Esprit - boulevard F.D. Roosevelt - Boulevard Royal) ;

- les grandes artères du quartier de la Gare (Av. de la Liberté, Av. de la Gare, Bd de la Pétrusse, Pont Adolphe et Rue de Strasbourg) ;

- quelques places publiques (champ du Glacis, places de la Constitution, de l'Europe, de la Gare, Léon XIII, de Paris, du Parc, de Strasbourg et Wallis) ;

- les parcs publics (parcs de Cessange, Édith Klein, Édouard André, de Gasperich, Kaltreis, Laval, Mansfeld, de Merl, central et Tony Neuman ainsi que les skateparks de Dommeldange, de Gasperich et de la Pétrusse).

Considérer que cette délimitation équivaut une « *interdiction générale de fait* » relève du parti-pris ou de la pétition de principe.

La réalité objective que le tribunal administratif pourra seule prendre en considération est différente : outre les parcs et quelques places publiques centrales, ne sont en effet concernées qu'une partie de la Ville-Haute et quelques artères du quartier de la Gare.

La Ville de Luxembourg n'est pas limitée à ces zones géographiques.

La vision de carte postale de la Ville de Luxembourg qui semble sous-tendre la décision de la ministre de l'Intérieur omet de prendre en considération le fait que la Ville de Luxembourg comporte de nombreux autres points d'attraction déconcentrés qui sont très vivants. L'on ne citera ici que les quartiers très animés toute l'année du Limpertsberg, du Kirchberg, de la Cloche d'Or ou encore de Bonnevoie, de Merl et de Belair où la limitation de la mendicité ne s'applique pas.

Ne sont notamment pas concernés par la limitation de la mendicité les abords des grands centres commerciaux comme celui du Kirchberg, de la Cloche d'Or ou encore du City Concorde, qui présentent une très forte affluence tout au long de l'année.

Ne sont pas non plus concernés les quartiers touristiques de Clausen, du Grund ou encore du Pfaffenthal.

Concernant la Ville-Haute, il convient de noter que l'intégralité du quartier n'est pas concernée par la limitation de la mendicité. Les entrées directes et passantes de la ville sont exclues du périmètre de limitation.

Dans la Vielle Ville, la rue Sigefroi, à la jonction avec la montée de Clausen, et jusqu'au croisement avec la rue Large et la rue Wiltheim n'est pas concernée par la limitation de la mendicité, pas plus que le Chemin de la Corniche. Il s'agit pourtant de haut-lieux de la fréquentation touristique, avec l'entrée des casemates à proximité, la vue sur le Grund depuis la corniche et l'accès au Petit Train.

De même, les rues situées entre le parc Édouard André ou le parc Édith Klein, depuis les abords des parcs d'un côté, et le boulevard Royal, d'un autre côté, ne sont pas non plus concernés par cette limitation.

S'agissant du quartier de la Gare, en réalité, seules quelques artères sont concernées. Elles sont indiquées en rouge sur la carte ci-dessous :

(Le recours continue à la page suivante)

On constate très clairement que la quasi-totalité du quartier, extrêmement fréquenté dans son intégralité, est exclu du périmètre de la limitation. Toutes les rues commerçantes situées à l'ouest de l'avenue de la Liberté sont hors du périmètre de la limitation, de même que la zone où se trouve la nouvelle Cité de la Sécurité sociale. Il en va de même pour toute la zone très commerçante située à l'est de l'avenue de la Gare.

S'agissant des parcs, il s'agit de lieux de détente, fréquentés par des familles avec enfants. Des espaces de jeux leur sont même dédiés. Les parcs accueillent ainsi une population très vulnérable – les enfants – qu'il convient de protéger tout particulièrement.

Les parcs constituent des « cocons » dans lesquels il convient d'assurer une sécurité, une hygiène, une salubrité et une tranquillité publiques maximales.

Il en va de même pour les skate-parks, qui sont fréquentés principalement par des mineurs.

Il résulte de tout ce qui précède que le périmètre de la limitation concerne, en substance :

- les lieux à très forte densité humaine dont les rues, souvent étroites, doivent être dégagées (par ex. le périmètre de limitation dans la Ville Haute) ;

- les artères à forte densité de passage (artères situées entre et depuis la gare et la Ville Haute) ;

- les places qui constituent des parkings (champ du Glacis, par ex.) ou qui doivent restées dégagées, c'est-à-dire, sans stationnement de personnes, notamment aux abords d'institutions européennes, pour des raisons de sécurité (par ex. la place de l'Europe) ;

- et enfin, les lieux qui exigent que la Ville assure une sécurité et une tranquillité maximales (les parcs et skate-parks, principalement fréquentés par des familles avec enfants).

Ce périmètre se trouve restreint au strict nécessaire et ne prive aucunement les personnes pratiquant la mendicité de solliciter autrui de façon réelle et effective sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

En tout état de cause, il est tout à fait faux d'affirmer que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 aurait pour objet ou pour effet de conduire une « *interdiction générale de fait* ».

Ce motif de la décision contestée manque ainsi en fait.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

VII. SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ À LA CEDH

A. Exposé du motif de la décision contestée

La décision contestée expose, en substance, la règle établie à l'article 29 de la loi communale :

> **Les règlements communaux doivent être conformes aux normes hiérarchiquement supérieures[4]. Il y a donc lieu d'examiner si l'interdiction visée à l'article 42 du règlement de police générale de la Ville de Luxembourg est conforme au droit international et national.**

Page 4 de la décision contestée.

Dans cette perspective de l'examen de la conformité de la délibération du 27 mars 2023 du Conseil communal, la décision contestée adopte comme norme de référence, notamment, la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après « CEDH »).

La décision contestée repose sur le motif suivant :

> En ce qui concerne le droit international, la question de la conformité de l'interdiction de « *toute autre forme de mendicité* » de 07 :00 – 22 :00 dans les endroits les plus fréquentés sur le territoire de la Ville de Luxembourg à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention)[5] se pose.
>
> Selon la Cour, l'interdiction légale de la mendicité peut constituer une ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 8 de la Convention, mais qu'elle peut être justifiée, par des considérations d'ordre public et de sécurité publique, particulièrement en présence de formes agressives de mendicité. Or la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention. La Cour a encore estimé que l'autorité interne qui interdit la mendicité doit démontrer de manière convaincante que l'ingérence dans l'exercice d'un droit protégé par la Convention est proportionnée aux buts poursuivis et qu'elle correspond à un besoin social impérieux. Ainsi, une interdiction générale est une mesure radicale qui mérite une justification solide. Une interdiction simple de la mendicité, indépendamment de l'auteur de l'activité poursuivie, et de sa vulnérabilité éventuelle, de la nature de la mendicité ou de sa forme agressive ou inoffensive, du lieu où elle est pratiquée ou de l'appartenance ou non de l'auteur à un réseau criminel constitue par conséquent une ingérence non justifiée.
>
> Il en ressort que l'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg n'est pas justifié par des motifs concrets quelconques.

Page 4 de la décision contestée.

La ministre de l'Intérieur renvoie à l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CourEDH »)[17].

L'affaire devant la CourEDH avait été initiée par une requérante de nationalité roumaine appartenant à la minorité rom, condamnée pour avoir pratiqué la mendicité à Genève à une peine d'amende, laquelle avait été exécutée sous forme de peine d'emprisonnement, en application de la loi genevoise.

La CourEDH avait conclu que, dans les faits et circonstances de l'espèce, la Suisse avait violé l'article 8 CEDH.

La ministre de l'Intérieur, dans sa décision attaquée, déduit rapidement – et erronément – du dispositif de l'arrêt précité que « *la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés* ».

Appliquant la conclusion erronée qui précède à la délibération du 27 mars 2023, la ministre de l'Intérieur conclut :

> forme ou de l'appartenance à des réseaux ne sont pas opérées. Il en résulte que l'interdiction de l'article 42 est à considérer comme une interdiction générale de la mendicité, disproportionnée quant aux objectifs poursuivis et, surtout, contraire à l'article 8 de la Convention.

Il convient de corriger l'erreur commise par la ministre de l'Intérieur et d'apprécier la conformité de la délibération du 27 mars 2023 à la CEDH dans une perspective redressée et exempte de tout vice de raisonnement.

[17] CourEDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15.

B. Un arrêt exclusivement fondé sur une analyse *in concreto*

1. *Un constat préliminaire : l'absence de consensus au sein des États parties*

Avant tout raisonnement juridique, la Cour se livre à une analyse comparée du régime juridique applicable à la mendicité dans 38 États parties à la CEDH.

La CourEDH constate l'absence de consensus au sein des États parties à la CEDH en ce qui concerne la répression de la mendicité.

Il n'existe donc pas, à l'échelle des États parties à la CEDH, de refus de la limitation de la mendicité.

2. *Les faits de l'espèce conditionnent l'applicabilité de l'article 8 CEDH*

La CourEDH apprécie l'applicabilité – avant même d'évoquer son application concrète – de l'article 8 CEDH au regard des faits précis et particuliers de l'espèce.

Elle juge tout d'abord que :

> *c. Slovénie*, nos 24816/14 et 25140/14, § 116, 10 mars 2020). La Cour estime que la dignité humaine est sérieusement compromise si la personne concernée ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants (voir, dans ce sens, l'arrêt rendu par le Conseil d'État belge le 6 janvier 2015 dans l'affaire *Pietquin et autres*, cité au paragraphe 28 ci-dessus). En mendiant, l'intéressé adopte un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire.

Page 21 de l'arrêt – §56.

La CourEDH place son raisonnement dans la perspective de la dignité humaine et considère que la mendicité constitue un moyen pour « *surmonter une situation inhumaine et précaire* ».

C'est au regard de l'atteinte à la dignité que la CourEDH raisonne.

La conséquence immédiate de cette position de départ du raisonnement réside dans la nécessité d'apprécier les faits de l'espèce :

> n° 37). En d'autres termes, il convient de prendre en compte les spécificités du cas concret, et notamment les réalités économiques et sociales de la personne concernée.

Page 22 de l'arrêt – §57.

La CourEDH prend alors soin de délimiter les données du contexte particulier de l'affaire qu'elle juge :

> 58. S'agissant du cas d'espèce, la requérante allègue qu'elle est extrêmement démunie, analphabète et sans emploi. Le Gouvernement ne le conteste d'ailleurs pas. Dès lors, la Cour n'a aucune raison de douter de la véracité de cette allégation. L'intéressée affirme également qu'elle ne bénéficie pas d'aide sociale et il n'apparaît pas non plus qu'elle soit soutenue par une tierce personne. La Cour est prête à accepter que la mendicité permettait à la requérante d'acquérir un revenu et d'atténuer sa situation de pauvreté. En interdisant la mendicité de manière générale et en infligeant à la requérante une amende, assortie d'une peine d'emprisonnement pour non-exécution de la peine prononcée, les autorités suisses l'ont empêchée de prendre contact avec d'autres personnes afin d'obtenir une aide qui constitue, pour elle, l'une des possibilités de subvenir à ses besoins élémentaires.

Page 22 de l'arrêt – §58.

Au terme de son examen des faits de l'espèce, la CourEDH constate que la mendicité était l'unique moyen – à l'exception de tout autre – pour la requérante de subvenir à ses besoins.

Les autres moyens théoriquement existant, à savoir le soutien d'un proche et l'aide sociale, sont exclus dans le cas d'espèce, le Gouvernement n'ayant pas contesté et la CourEDH ayant admis que la requérante ne disposait, dans les faits, pas de possibilité de bénéficier de ces soutiens alternatifs.

La CourEDH exprime ce constat de l'absence de choix autre que la mendicité pour survivre dans le chef de la requérante au paragraphe 115 de son arrêt :

> 115. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la sanction infligée à la requérante ne constituait une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. Dans le cas d'espèce, elle considère que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, a porté atteinte à la dignité humaine de l'intéressée et à l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce.

Page 35 de l'arrêt – §115.

La lecture de l'arrêt qui précède est également celle du Juge luxembourgeois à la CourEDH, Georges RAVARANI, qui expose, dans son opinion en partie concordante et en partie dissidente, qui mérite d'être citée *in extenso* :

> 4. ***L'importance conférée aux faits de l'espèce par la majorité.*** Les faits de l'espèce sont très importants puisque le raisonnement de l'arrêt repose pour l'essentiel sur le constat factuel que « l'intéressée est issue d'une famille extrêmement pauvre, qu'elle est analphabète, qu'elle n'avait pas de travail et qu'elle ne touchait pas d'aide sociale. Il ne ressort pas du dossier qu'elle aurait été prise en charge par quelqu'un d'autre. Dès lors, la Cour n'a pas de raison de douter que la mendicité constituait pour elle l'un des moyens de survivre. »[2] Et la conclusion ne fait pas de doute : c'est *parce qu'elle* se trouvait dans un tel état de dénuement extrême qu'elle avait *besoin* de mendier pour subvenir à ses besoins élémentaires[3] et c'était *ainsi* que, selon la majorité, sa dignité humaine était en jeu : « se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, la requérante avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins par la mendicité. »[4] L'affirmation d'un lien de causalité entre la pauvreté et la nécessité de mendier pour survivre est particulièrement prononcée dans la conclusion à laquelle arrive l'arrêt concernant la proportionnalité de la mesure incriminée : « (...) la Cour estime que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre (...) »[5] Selon l'arrêt, cet état de fait n'a pas seulement pesé dans l'appréciation de l'exercice de mise en balance des intérêts respectifs, mais il a aussi, en amont, rendu l'article 8 de la Convention applicable[6].

Pages 43 et 44 de l'arrêt.

Autrement dit, la CourEDH reconnaît, au vu des faits particuliers du cas d'espèce, l'applicabilité de l'article 8 de la CEDH dans l'affaire qui lui était soumise, mais uniquement parce qu'elle a constaté que la requérante « *n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance* » (§115 de l'arrêt, précité).

(Le recours continue à la page suivante)

3. *Les faits de l'espèce conditionnent le constat de la violation de l'article 8 CEDH*

Selon la même démarche que s'agissant du raisonnement relatif à l'applicabilité de l'article 8 CEDH, la CourEDH examine, au fond, le contexte concret de l'affaire qui lui était soumise.

Très logiquement, elle constate que la mendicité constituait pour la requérante le seul moyen de survivre, eu égard aux faits de l'espèce :

> 107. S'agissant, d'abord, de l'intérêt (privé) de la requérante à se livrer aux activités incriminées, à savoir la pratique de la mendicité, il est incontesté que l'intéressée est issue d'une famille extrêmement pauvre, qu'elle est analphabète, qu'elle n'avait pas de travail et qu'elle ne touchait pas d'aide sociale. Il ne ressort pas du dossier qu'elle aurait été prise en charge par quelqu'un d'autre. Dès lors, la Cour n'a pas de raison de douter que la mendicité constituait pour la requérante l'un des moyens de survivre. Elle estime que, se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, l'intéressée avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins par la mendicité.

Page 33 de l'arrêt – §107.

La CourEDH prend également soin de souligner que la sanction, en l'espèce, avait été un emprisonnement :

> 108. Quant à la nature et à la sévérité de la sanction infligée, la Cour rappelle que la requérante a été condamnée à une amende de 500 CHF, assortie d'une peine privative de liberté de cinq jours en cas de non-paiement. Incapable de payer cette somme, l'intéressée a effectivement purgé une peine privative de liberté dans la prison provisoire de Champ-Dollon à partir du 24 mars 2015. Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement, la Cour estime que cette peine privative de liberté peut être prise en compte dans le cas d'espèce, même si elle est intervenue après le dépôt de la présente requête, en ce qu'elle est la conséquence directe de l'impossibilité pour la requérante de s'acquitter de l'amende qui lui avait été infligée, soit la mesure dont l'intéressée se plaint devant la Cour. Par ailleurs, le Gouvernement a amplement eu l'occasion de se prononcer sur la proportionnalité de ladite mesure au cours de la procédure contradictoire devant la Cour.
>
> 109. La Cour estime qu'il s'agit d'une sanction grave. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard à la situation précaire et vulnérable de la requérante, l'imposition d'une peine privative de liberté, qui peut alourdir encore davantage la détresse et la vulnérabilité d'un individu, était pour elle presque automatique et quasiment inévitable.

Page 33 de l'arrêt – §108 et 109.

La CourEDH souligne ainsi, tout à la fois (1) le caractère extrêmement grave de la peine d'emprisonnement, (2) le caractère automatique et quasiment inévitable de cette peine, (3) la situation déjà précaire et vulnérable de la requérante et (4) le fait que la peine – grave et automatique – ne pouvait avoir comme conséquence que de dégrader encore la situation de la requérante.

En conséquence, la CourEDH conclut qu'en privant la requête d'exercer la seule activité lui permettant de survivre, l'État a violé l'article 8 CEDH :

> 115. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la sanction infligée à la requérante ne constituait une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. Dans le cas d'espèce, elle considère que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, a porté atteinte à la dignité humaine de l'intéressée et à l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce.

Page 35 de l'arrêt – §115.

4. *Conclusion intermédiaire*

La lecture attentive de l'arrêt et de l'opinion séparée du Juge RAVARANI, bien loin de confirmer le motif de la décision contestée, la contredit totalement.

Il est tout à fait faux de considérer, comme la fait la ministre de l'Intérieur, que, de façon générale :

> *(...) la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention*

La CourEDH a simplement jugé, très logiquement d'ailleurs, que (1) une interdiction générale et absolue de la mendicité touchant (2) des personnes dont il est prouvé qu'elles ne disposent pas d'autre moyen de survie que la mendicité porte atteinte au respect de leur droit à la vie privée établie par l'article 8 de la CEDH.

C. Le raisonnement et la solution de l'arrêt *Lacatus c. Suisse* ne sont pas transposables à la présente instance

Au terme de ce qui précède, il ne peut être retenu que l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité, constitue un motif valable et légal de la décision contesté.

En effet, plusieurs différences majeures entre, d'un côté, la solution retenue par l'arrêt *Lacatus c. Suisse* et, de l'autre côté, la situation en litige conduisent à la conclusion qui précède :

1. tel que démontré au paragraphe 0, qui précède, la limitation de la mendicité établie par la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est ni générale ni absolue, contrairement à la loi suisse évoquée dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité ;

2. tel que démontré au paragraphe I.D., qui précède, la Ville met tout en œuvre pour que personne ne soit réduit à mendier. S'y ajoute que l'État sert également tout une série

de prestations sociales destinées à empêcher que des personnes deviennent vulnérables au point de n'avoir pas d'autres choix que de devoir mendier, alors que, dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité la CourEDH a reconnu que la requérante ne disposait d'aucun autre moyen de subsistance que la mendicité ;

3. aucune peine de prison n'est établie en cas de violation de la limitation de la mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg alors que dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité, la requérante a effectivement été emprisonnée.

En conséquence, ni le caractère généralisé de l'interdiction de la mendicité, ni la nécessité de mendier, ni la gravité de la peine, ni son caractère automatique – qui constituent autant de circonstances justifiant la solution de l'arrêt *Lacatus c. Suisse* – ne sont présents dans le cas d'espèce soumis au Tribunal administratif.

Aussi, la solution retenue par la Cour EDH dans son arrêt *Lacatus c. Suisse* précité, est purement et simplement inapplicable au cas d'espèce.

Il en résulte mécaniquement que le motif de la décision contestée fondé sur la considération erronée que :

> *(...) la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention*

manque en fait comme en droit.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

Du reste, à titre surabondant, il y a lieu de souligner qu'une éventuelle condamnation pénale ne serait, en tout état de cause, pas prononcée par la Ville de Luxembourg mais par l'État.

Il appartient en tout état de cause au juge pénal de faire prévaloir la CEDH sur le droit interne, en cas de contrariété entre ces deux *corpus* de normes.

En conséquence, une éventuelle violation de la CEDH ne pourrait en toutes hypothèses avoir lieu que si et seulement si un juge pénal, constatant l'état de nécessité de mendicité dans lequel se trouverait un prévenu pour survivre, le condamnerait malgré tout à une peine de police.

En aucun cas, la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est susceptible, par elle-même, c'est-à-dire, sans l'intervention postérieure d'un juge pénal, de violer la CEDH.

VIII. SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU PRINCIPE DE LÉGALITÉ DES DÉLITS ET DES PEINES

La décision contestée repose sur le motif – erroné – que :

> **dépénalisée par la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Ainsi l'article 42 ne remplit pas le degré de précision exigé par le principe de la légalité des peines prévu à l'article 14 de la Constitution et est contraire aux articles 342 et suivants du Code pénal.**

Page 6 de la décision contestée.

Le fondement de la conclusion – erronée – de la ministre de l'Intérieur repose sur ce qu' « *il n*[e serait] *pas clair quelles sont les formes exacte de mendicité visées* » par la limitation de la mendicité établie par la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023.

L'article 41 du règlement de police de la Ville de Luxembourg prohibe en tout temps et en tous lieux « *toute forme de mendicité organisée ou en bande* ».

L'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg – dans la version que la ministre de l'Intérieur a refusé d'approuver par sa décision contestée – dispose :

> *Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite [ndla : suivent les limitations de temps et de lieux]*

L'expression « *toute autre forme de mendicité* » de l'article 42 doit être lue par rapport à l'article 41 du règlement de police – qui précède immédiatement l'article 42 – et qui, lui, vise « *toute forme de mendicité organisée ou en bande* ».

En conséquence, contrairement à ce qu'indique la ministre de l'Intérieur, la définition des activités limitées est très claire : il s'agit de toute forme de mendicité, autres que la « *mendicité organisée ou en bande* » qui, elles, sont toujours interdites.

La décision contestée repose d'ailleurs sur une contradiction de motifs, puisqu'elle admet elle-même la conclusion qui précède :

> **L'article 42 est encore imprécis dans la mesure où il n'est pas clair quelles sont les formes exactes de mendicité visées. Elles ne sont pas définies de manière explicite, mais seulement générale et en n'excluant que la mendicité organisée ou en réunion interdite par l'article 41. Il faut en conclure que sont visées toutes les autres formes de mendicité déjà incriminées ou non par le Code pénal, à savoir les formes de mendicité aggravée visées par les articles 342 et suivants du Code pénal et la mendicité simple**

Page 5 de la décision contestée.

Il y a lieu de souligner que l'argument tiré d'une contrariété alléguée à l'ancien article 14 de la Constitution (dont le principe est repris aujourd'hui à l'article 19 de la nouvelle Constitution) constitue, en réalité, un argument de pur mauvaise foi, soulevé avec le seul objectif de « faire feu de tout bois ».

En effet, la formule « *tout autre forme* » apparaît à de nombreuses reprises dans le Code pénal dont, par ex (le soussigné souligne) :

– à l'article 135-4, paragraphe 1er, qui dispose :

> *Toute personne qui, volontairement et sciemment, fait activement partie d'un groupe terroriste, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, ou par toute autre forme de financement de ses activités, en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste, est punie d'un emprisonnement d'un à huit ans et d'une amende de 2.500 euros à 12.500 euros, ou d'une de ces peines seulement,*

même si elle n'a pas l'intention de commettre une infraction dans le cadre de ce groupe ni de s'y associer comme auteur ou complice.

- à l'article 135-11, paragraphe 1er, qui dispose :

  Constitue un acte de provocation au terrorisme la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, y compris par le biais de réseaux de communications électroniques, avec l'intention d'inciter, directement ou indirectement, à la commission d'une des infractions visées au présent chapitre.

- à l'article 136*ter*, point 7, qui dispose :

  Est qualifié de crime contre l'humanité l'un des actes suivants lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque: (...)

  7. viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable ; (...)

- à l'article 442-1*bis*, qui dispose :

  Constitue une disparition forcée l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté d'une personne, dans des conditions la soustrayant à la protection de la loi, par un ou plusieurs agents de l'État ou par une personne ou un groupe de personnes agissant avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement des autorités de l'État, lorsque ces agissements sont suivis de sa disparition et accompagnés soit du déni de la reconnaissance de la privation de liberté, soit de la dissimulation du sort qui lui a été réservé ou de l'endroit où elle se trouve.

Par ailleurs, une recherche dans le Code pénal avec l'occurrence « autre » – adjectif qui constitue la substance essentielle du motif erroné soulevé par la ministre de l'Intérieur pour justifier sa décision contestée – démontre que cet adjectif apparaît à 263 reprises.

L'emploi de l'adjectif « autre » et le renvoi à « *toute autre forme* » pour la définition d'une infraction pénale est par conséquent une démarche parfaitement admise en droit pénal.

Il en résulte que le motif de la décision contestée est erroné et, partant, illégal.

IX. CONCERNANT L'ILLÉGALITÉ DU REFUS D'APPROUVER L'ARTICLE 22, PARAGRAPHE 1ER, DU RÈGLEMENT DE POLICE

La décision contestée porte également refus d'approuver l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police de la Ville de Luxembourg, dans sa rédaction issue de la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023.

(Le recours continue à la page suivante)

La décision contestée est, sur ce point, ainsi libellée :

> A. Article 22, paragraphe 1er
>
> L'article 22, paragraphe 1er dispose que « *Sans préjudice des dispositions qui précèdent, il est interdit de troubler le repos nocturne de quelque manière que ce soit* ». L'article est superfétatoire, voire non-conforme à la loi alors que l'infraction en question est prévue par l'article 561.1° du Code pénal qui a la teneur suivante : « *Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros : 1° Ceux qui se seront rendus coupables de bruits ou tapages nocturnes de nature à troubler la tranquillité des habitants ; ...* ».

Page 1 de la décision contestée.

La décision contestée est également illégale sur le point qui précède, pour les raisons suivantes.

En premier lieu, il résulte du libellé même de l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police de la Ville de Luxembourg, dans sa rédaction issue de la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023, que l'interdiction s'applique aux troubles du repos nocturne générés « *de quelque manière que ce soit* ».

En comparaison, l'article 561, point 1°, du Code pénal ne s'applique qu'aux troubles provenant de « *bruits ou tapages* ».

Le champ d'application de l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police de la Ville de Luxembourg est donc plus large que l'infraction prévue et réprimée à l'article 561 du Code pénal.

En conséquence, le motif sur lequel repose la décision contestée selon lequel « *L'article* [serait] *superfétatoire* » manque totalement en fait.

En deuxième lieu, la décision contestée repose sur une double contradiction de motifs.

En effet, tout d'abord, si une disposition réglementaire est jugée « *superfétatoire* » pour doubler une disposition légale, elle ne peut, par définition, pas lui être « *non-conforme* ».

Soit la disposition réglementaire double la disposition légale, et, en conséquence, elle ne lui ajoute rien, de sorte qu'elle ne peut pas lui être, par définition, « *non-conforme* », soit, au contraire, la disposition réglementaire ne se contente pas de doubler pas la disposition légale et, dans ce cas, elle ne peut être « *superfétatoire* ».

En exposant que « *L'article est superfétatoire, voire non-conforme à la loi* », la décision contestée repose sur des motifs contradictoires.

Elle est, partant, illégale.

Ensuite, il y a de souligner que la décision contestée se contredit dans ses motifs, au détriment de la Ville, en refusant d'adopter une position claire sur le fait de savoir si une disposition d'un règlement de police communal peut diverger des dispositions pénales légales ou non.

En effet, au sujet de l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police, la ministre de l'Intérieur estime illégale une disposition qu'elle juge « *superfétatoire* » pour doubler une disposition du Code pénal.

Cependant, la ministre de l'Intérieur, dans la même décision contestée, juge illégale une disposition d'un règlement de police communal prohibant un comportement non réprimé par le Code pénal (cf. *supra*, au sujet de l'article 42 du règlement de police, par. IV.0).

Si l'on porte un regard attentif sur l'intégralité de la décision contestée – en tant qu'elle concerne l'article 22, paragraphe 1er, et l'article 42 – la position de la ministre de l'Intérieur est tout à la fois de refuser d'approuver une disposition d'un règlement de police parce qu'elle ajoute à la loi ET une disposition d'un règlement de police parce qu'elle n'ajoute rien à loi.

Ce faisant, la décision contestée adopte – dans le même acte ! – deux positions exactement contraires qui, appliquées ensemble, comme dans la décision contestée, aboutissent en réalité à neutraliser totalement le pouvoir de police communal.

La décision contestée est, partant, illégale.

Mais il y a plus grave encore, ces deux positions contradictoires adoptées et appliquées par la ministre de l'Intérieur dans le même acte – la décision contestée – sont toutes deux erronées sur le plan juridique et illégale.

Il a déjà été démontré qu'une disposition d'un règlement de police communal peut tout à fait interdire un comportement qui n'est pas prohibé par le Code pénal (cf. *supra*, par. IV.0.).

Mais, en outre, une disposition d'un règlement de police communal peut tout à fait doubler une infraction prévue et réprimée par le Code pénal.

En effet, et en troisième lieu, à supposer même que l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police soit « *superfétatoire* » par rapport à l'article 561, point 1), du Code pénal – *quod non* – cette circonstance ne serait pas de nature à justifier le refus d'approbation.

La Cour administrative a jugé, de façon très claire et sans ambiguïté[18] :

> *Il convient de relever qu'en droit aucun texte n'empêche qu'un règlement communal prononce l'interdiction d'une activité même si celle-ci est déjà totalement ou partiellement prohibée par des textes découlant de sources hiérarchiquement supérieures, l'intérêt de la norme apparemment surabondante pouvant être de persister au cas où le texte de source supérieure viendrait à changer ou à être abrogé.*

En conséquence, le simple fait pour l'article 22, paragraphe 1er, du règlement de police de la Ville de Luxembourg de doubler l'article 561, point 1°, du Code pénal serait en tout état de cause sans incidence sur sa légalité.

Il résulte de tout ce qui précède que le motif de la décision contestée est erroné et, partant, illégal.

[18] Cour adm., 7 mai 2002, n° 14197C du rôle, p. 5.

X. INDEMNITÉ DE PROCÉDURE

Il résulte de tout ce qui précède que la décision contestée ne repose sur aucun motif valable.

La décision contestée a, en réalité, été adoptée à des seules fins politiques, sans aucune assise juridique un tant soit peu solide.

L'instrumentalisation d'un acte juridique – la décision contestée – à des fins purement politiques, sans aucune argumentation juridique un minimum valable, a placé la Ville de Luxembourg dans l'obligation de former le présent recours, dans le seul but de lui permettre d'assumer ses missions obligatoires de police administratif, au profit exclusif des habitants et usagers du domaine public.

En conséquence, sur le fondement de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, il y a lieu d'accorder à la Ville de Luxembourg une indemnité de procédure de 10 000 euros, visant à couvrir les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, dont, notamment, les frais d'avocats.

PAR CES MOTIFS

et tous autres à déduire en plaidant et à suppléer même d'office et sous la réserve formelle et expresse de pouvoir changer, majorer ou modifier les présentes conclusions en cours d'instance et suivant qu'il appartiendra, Maître Marc THEWES pour sa partie conclut à ce qu'il

PLAISE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

dire et juger le présent recours recevable,

au fond, le dire et juger bien-fondé,

partant, annuler la décision de la ministre de l'Intérieur du 15 mai 2023, en ce qu'elle refuse d'approuver les articles 22, paragraphe 1er, et 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg, tel que modifié par la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023,

renvoyer le dossier en prosécution de cause devant la ministre de l'Intérieur,

condamner l'État à payer à la Ville de Luxembourg une indemnité de procédure de 10 000 EUR pour les frais qu'il serait inéquitable de laisser à sa charge au vœu de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999, parmi lesquels les honoraires d'avocat;

sous toutes réserves généralement quelconques.

Luxembourg, le 14 août 2023

Pour original,

p. Marc THEWES – Avocat à la Cour, emp.,
Laurent WELTER – Avocat à la Cour

INVENTAIRE DES PIÈCES AU SOUTIEN DU RECOURS

Pièce n° [1]	Décision de la ministre de l'Intérieur du 15 mai 2023
Pièce n° [2]	Rapport d'activités 2021 de la Direction des affaires sociales de la Ville de Luxembourg
Pièce n° [3]	Extraits de plaintes reçues par la Ville de Luxembourg
Pièce n° [4]	Règlement de police de la Ville de Diekirch (extraits)
Pièce n° [5]	Règlement de police de la Ville d'Ettelbrück (extraits)
Pièce n° [6]	Règlement de police de la Ville de Dudelange (extraits)
Pièce n° [7]	Courrier du 1er mars 2021 du ministère des Affaires étrangères à la Ville de Luxembourg
Pièce n° [8]	Compte-rendus des réunions entre la Ville et l'État ayant traité de la mendicité
Pièce n° [9]	Liste des associations œuvrant dans le domaine social subventionnées par la Ville de Luxembourg
Pièce n° [10]	Guide de légistique (Secrétariat général du Gouvernement et Conseil d'État français – extraits)
Pièce n° [11]	Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires (Conseil d'État de Belgique – extraits)

7961/17

N° 7961[17]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(12.7.2024)

Par dépêche du 18 avril 2024, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de neuf amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la justice lors de sa réunion du même jour.

L'avis complémentaire du Conseil de presse a été communiqué au Conseil d'État en date du 27 mai 2024.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les amendements parlementaires sous avis visent à donner suite à l'avis complémentaire du Conseil d'État du 6 février 2024, à la suite d'une entrevue avec la Commission de la justice de la Chambre des députés et une délégation du ministère de la Justice, au sujet notamment des dispositions prévoyant des règles différentes pour les journalistes nationaux et les journalistes étrangers.

Dans le cadre des considérations générales de son avis complémentaire précité, le Conseil d'État avait maintenu son opposition formelle au sujet de l'article 34 (ancien article 33) du projet de loi, modifiant l'article 8 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs. L'article en question est toutefois maintenu dans le cadre des amendements gouvernementaux sous avis. Dans les observations préliminaires aux amendements faisant l'objet du présent avis, les auteurs fournissent des explications sur les raisons de ce maintien. Au vu de ces explications, l'opposition formelle peut être levée.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

L'amendement sous examen vise à modifier l'article 17 du projet de loi, modifiant l'article 12*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Selon le commentaire de l'amendement, l'ajout d'un alinéa nouveau à cette disposition tend à répondre à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée au sujet de l'amendement 9 de la première série d'amendements, cet amendement étant relatif à l'article 11*ter* de la loi susmentionnée. L'opposition formelle vise la problématique résultant de l'envoi du numéro d'identification national luxembourgeois à une adresse professionnelle, surtout à l'étranger. Dans son avis complémentaire précité du 6 février 2024, le Conseil d'État avait, pour lever

cette opposition formelle, fait une proposition de texte, qui n'a toutefois pas été reprise par les auteurs de l'amendement sous examen, qui se sont limités à prévoir que la notification est effectuée directement à l'adresse de résidence de la personne concernée, et non pas, ainsi que le Conseil d'État l'avait préconisé, alternativement à l'entité inscrite au registre de commerce et des sociétés à son siège social.

Dans le commentaire de la disposition, les auteurs des amendements expliquent la solution retenue de la manière suivante : « [D]ans le registre national des personnes physiques (RNPP) l'adresse saisie dans le RNPP et transmise par l'administration au CTIE doit correspondre à l'adresse de résidence de la personne et non pas à l'adresse de l'entreprise. L'adresse de résidence de la personne concernée doit être justifiée par une pièce justificative valable qui est à vérifier par l'administration par laquelle transite la demande.

Le CTIE a confirmé que le RNPP envoie ensuite une lettre de notification des changements des données inscrites (et donc aussi de l'immatriculation) à la personne concernée, qu'elle soit résidente au Luxembourg ou non. Les lettres de notification aux personnes concernées sont générées automatiquement une fois par semaine.

Il ressort de ce qui précède que, dans le contexte d'une demande qui transite par le Luxembourg Business Registers (LBR), le CTIE ne peut donc pas envoyer le numéro d'identification à l'entreprise, car c'est une information non inscrite dans le RNPP.

On pourrait croire que le Conseil d'État a supposé que l'adresse inscrite dans le Registre de commerce et des sociétés (RCS) soit identique à celle inscrite dans le RNPP ce qui n'est pas forcément le cas. Ces deux adresses correspondent uniquement lorsque le RCS inscrit également l'adresse de résidence de la personne concernée.

Si la personne choisit de vouloir inscrire au RCS son adresse professionnelle (l'adresse de l'entreprise par exemple), il faut qu'elle communique au LBR son adresse de résidence aux fins d'obtenir un numéro d'identification au RNPP.

Pour clarifier la procédure, il est proposé d'insérer un point 3° à l'article 12bis de la loi modifiée précitée du 19 décembre 2002 qui précise la notification à faire par le CTIE, cette notification étant à faire à la personne concernée à son adresse de résidence. »

Le Conseil d'État relève toutefois que, si, selon le commentaire de l'amendement, « la personne choisit de vouloir inscrire au RCS son adresse professionnelle (l'adresse de l'entreprise par exemple), il faut qu'elle communique au LBR son adresse de résidence aux fins d'obtenir un numéro d'identification au RNPP », la loi précitée du 19 décembre 2002, en ses articles 6 et suivants, permet toutefois aux associés (points 6° et 7° de l'article 6), aux gérants/administrateurs (point 8° dudit article 6) et aux commissaires/réviseurs (point 9° dudit article 6), d'indiquer leur « adresse privée ou professionnelle précise ». Il n'y a dès lors aucune obligation de mentionner l'adresse privée si l'adresse professionnelle est indiquée, de telle sorte que l'amendement sous examen met en place une incohérence entre les deux textes en présence, source d'insécurité juridique. Ainsi, le Conseil d'État ne peut que maintenir, quoique pour d'autres motifs, l'opposition formelle précitée. Une solution possible serait la mise au diapason des dispositions concernées, le Conseil d'État s'interrogeant toutefois sur la pratique suivie dans les autres États membres de l'Union européenne et ce alors qu'il s'agit de maintenir une équivalence au travers de l'Union européenne des obligations pesant sur les acteurs économiques.

Amendement 2

L'amendement sous examen vise à reformuler l'article 23 du projet de loi sous revue. Cet article vise à insérer un article 15-1 au sein de la loi précitée du 19 décembre 2002, au sujet des données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a accès.

Les paragraphes 1er et 3, inchangés, n'appellent pas d'observation.

Au sujet du paragraphe 2, le Conseil d'État signale que, dans son avis complémentaire précité du 6 février 2024, il avait émis une opposition formelle au sujet de la disposition concernée (amendement 13 des amendements parlementaires du 30 juin 2023) qui reléguait la fixation de la « liste des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès » au pouvoir réglementaire. L'opposition formelle était fondée sur les articles 31 et 37 de la Constitution, le Conseil d'État demandant aux auteurs de s'inspirer de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Le paragraphe 2, dans sa nouvelle teneur proposée, énumère les bases de données auxquelles le gestionnaire du registre susmentionné a accès, de sorte que l'opposition formelle au sujet de cette disposition peut être levée.

Au sujet du « répertoire général » visé au paragraphe 2, point 2°, le Conseil d'État relève que la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques précise, à son article 46, que les références à la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales et au « répertoire général » s'entendent respectivement, en ce qui concerne les seules personnes physiques, comme des références à la loi précitée du 19 juin 2013 et au « registre national des personnes physiques ».

Amendement 3

L'amendement sous revue vise à modifier l'article 26 du projet de loi, modifiant à son tour l'article 21, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 décembre 2002, relatif au délai dans lequel un recours en annulation peut être introduit. Dans son avis précité du 6 février 2024, le Conseil d'État avait demandé aux auteurs de s'en tenir au délai de droit commun, *i.e.* trois mois, ou, à défaut, de fournir des explications au sujet de la réduction du délai proposée. Les auteurs des amendements sous examen suivent la première proposition, de sorte que le Conseil d'État peut marquer son accord avec la disposition proposée.

Amendements 4 et 5

Sans observation.

Amendement 6

L'amendement sous revue vise à apporter des modifications à l'article 36 (ancien article 35) du projet de loi, modifiant à son tour l'article 11 de la loi précitée du 13 janvier 2019.

Le paragraphe 1er, inchangé, n'appelle pas d'observation.

Quant au paragraphe 2, celui-ci est à lire en combinaison avec les dispositions précédentes. Le Conseil d'État s'y était formellement opposé en ce que les règles relatives à l'accès sont différentes pour les journalistes nationaux et les journalistes européens ainsi que pour les organisations nationales et internationales. Le point 1° est, par voie de conséquence, modifié, pour inclure les journalistes professionnels « établis dans un ou plusieurs États Membres de l'Union européenne », de sorte que l'opposition formelle peut, sur ce point, être levée. Les oppositions formelles relatives aux amendements 22 et 24 deviennent par conséquent également sans objet et peuvent de même être levées. En ce qui concerne le point 2°, celui-ci est, à la demande du Conseil d'État, reformulé. La reformulation est légèrement différente de celle proposée, mais n'appelle pas d'observation. La modification du point 3° n'appelle pas non plus d'observation.

Amendement 7

L'amendement sous examen vise à procéder à des modifications de l'article 39 (ancien article 38) du projet de loi, insérant un article 15*bis* au sein de la loi précitée du 19 décembre 2002. En ce qui concerne le paragraphe 1er, le Conseil d'État avait émis une opposition formelle au sujet des termes « nombre limité » et demandé aux auteurs de prévoir un nombre précis. Par l'amendement sous revue, ces termes sont supprimés (tout comme les termes « personnes morales », à la demande du Conseil d'État), mais aucun nombre précis n'est prévu. Le commentaire de la disposition explique cette absence comme suit : « Il est impossible de fixer un nombre précis d'entités ou de personnes morales pouvant faire l'objet d'une consultation, comme ce nombre serait déterminé de façon arbitraire ou bien trop important ou trop limité. De plus, ceci n'empêcherait pas des demandes successives. Il est néanmoins proposé d'ajouter la précision que la demande ne peut viser que les entités en lien direct avec les recherches ou investigations menées et que ceci ne peut porter sur l'ensemble des entités inscrites. » Le Conseil d'État peut, au vu de ces explications, lever l'opposition formelle.

Les autres modifications n'appellent pas d'observation. Par ailleurs, l'opposition formelle émise au sujet de l'article 11, réitérée au sujet de la série d'amendements de 2023, devient sans objet et peut être levée.

Amendement 8

L'amendement sous examen vise à procéder à des modifications de l'article 41 (ancien article 40), insérant les articles 16-1 et 16-2 au sein de la loi précitée du 13 janvier 2019. Il ne concerne que l'article 16-2 à insérer, qui est complété suite à l'opposition formelle de la part du Conseil d'État dans son

avis complémentaire précité du 6 février 2024. Celle-ci avait le même objet que celle formulée au sujet de l'amendement 13, relatif à l'article 15-1 à insérer au sein de la loi précitée du 19 décembre 2002, et à laquelle l'amendement 2 vise à remédier.

L'article 16-2 énumère maintenant, à son paragraphe 2, les bases de données auxquelles le gestionnaire a accès, de sorte que l'opposition formelle peut être levée.

Amendement 9

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observation générale

Lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules.

Amendement 1

Dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Amendement 2

À l'article 23, à l'article 15-1, paragraphe 2, point 7°, il convient d'écrire « registre de commerce et des sociétés ».

Amendement 6

À l'article 36, à l'article 11, paragraphe 2, point 1°, il convient d'écrire « États membres de l'Union européenne ».

Texte coordonné

Le Conseil d'État s'est rendu compte que le texte coordonné joint aux amendements adoptés par la commission parlementaire comporte des modifications qui ne sont introduites par aucun amendement et qui ne correspondent pas non plus à une proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 6 février 2024. À titre d'exemple, à l'article 1er, alinéa 2, les points 14° et 14°*bis* font défaut.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 12 juillet 2024.

Pour le Président,
Le Vice-Président,
Christophe SCHILTZ

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/18

N° 7961[18]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(22.7.2024)

Les amendements parlementaires sous avis visent à prendre en compte et à répondre aux observations et aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 février 2024[1].

En bref

- La Chambre de Commerce prend note des amendements parlementaires sous avis qui tendent à répondre aux observations et aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 février 2024.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'occasion de commenter, dans son avis du 4 mai 2022, le projet de loi n°7961 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs ainsi que, dans son avis complémentaire du 13 février 2024, les premiers amendements parlementaires au projet de loi n°7961.

Pour rappel, le projet de loi n°7961 poursuit plusieurs objectifs. Il vise tout d'abord à renforcer la qualité des informations inscrites au registre de commerce et des sociétés (ci-après le « RCS ») et à doter son gestionnaire de nouveaux moyens de mise en œuvre d'un suivi efficace des personnes et entités immatriculées ainsi que de mise en conformité de ces dernières par rapport à leurs obligations d'inscription et de dépôt au RCS. Ensuite, les dispositions du projet de loi n°7961 apportent les modifications techniques qui, d'une part, visent l'accès à la banque des données du registre des bénéficiaires effectifs (ci-après le « RBE ») et, d'autre part, traitent le suivi et le maintien à jour de la banque des données et prévoient un panel de mesures administratives en cas de non-réponse à la demande de vérification et/ou non-régularisation du dossier.

Les premiers amendements parlementaires au projet de loi n°7961 visaient à prendre en compte et à répondre aux observations et aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 7 février 2023 ainsi qu'à modifier l'accès au RBE afin de tenir compte de l'arrêt du 22 novembre

1 Lien vers l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 2024

2022 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-37/20 (WM) et C-601/20 (Sovim).

Les amendements parlementaires sous avis tendent quant à eux à répondre aux observations et aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 6 février 2024. Partant, lesdits amendements parlementaires et les observations préliminaires qui les précèdent traitent notamment de l'obligation de consulter le RBE imposée aux autorités nationales et aux professionnels, de la procédure d'attribution et de communication d'un numéro d'identification national luxembourgeois, du délai pour introduire un recours contre une décision du gestionnaire du RCS ou du RBE ou encore des traitements de données auxquels le gestionnaire du RCS et du RBE peut avoir accès.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires à émettre quant aux amendements parlementaires sous avis.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver les amendements parlementaires sous avis.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/19

N° 7961[19]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(26.11.2024)

Par dépêche du 11 juillet 2024, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État deux amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la justice lors de sa réunion du même jour.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'une observation préliminaire, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et incluant des adaptations d'ordre légistique figurant en caractères soulignés.

Par courrier daté du 7 octobre 2024, le Premier ministre a fait parvenir au Conseil d'État la copie d'une lettre de la ministre de la Justice du 17 septembre 2024 « relative aux interrogations du Conseil d'État qui persistent au sujet du projet de loi 7961 et plus particulièrement concernant le maintien d'une opposition formelle sur la communication du numéro d'identification national luxembourgeois à l'adresse de résidence de la personne domiciliée à l'étranger ».

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les amendements parlementaires sous avis entendent, de leur côté, tenir compte de l'avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg du 29 mai 2024 au sujet de l'accès que ses membres devraient avoir au registre des bénéficiaires effectifs, ci-après le « RBE », « aux fins de connaitre les bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée, du fait que leurs clients ont l'intention de conclure des transactions avec celles-ci. »

Le courrier de la ministre de la Justice précité, de son côté, vise à donner des renseignements complémentaires pour mettre le Conseil d'État en mesure de lever l'opposition formelle formulée dans son deuxième avis complémentaire du 12 juillet 2024.

Au vu de ces explications, l'opposition formelle peut être levée.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

L'amendement en question propose de modifier l'article 36 du projet de loi, modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs. Il étend, au paragraphe 1er, point 2°, le droit des professionnels de consulter ce registre, outre aux fins figurant déjà au projet examiné et qui limitent la consultation aux seules données relatives à leur clientèle, également aux données relatives aux « entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ».

Si les auteurs de l'amendement sous examen sont muets sur ce point, il découle toutefois de l'avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, précité, que la modification proposée s'inspire de la directive (UE) 2024/1640 du 31 mai 2024,[1] dite « sixième directive blanchiment », dont l'article 12, paragraphe 2, alinéa 1er, prévoit à la lettre c) que doivent avoir accès au registre des bénéficiaires effectifs notamment « les personnes physiques ou morales susceptibles de conclure une transaction avec une entité ou construction juridique et qui souhaitent empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ».

Le considérant 42 de cette directive explique, à propos de cette disposition que « [l]'intégrité des transactions commerciales est essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur et du système financier de l'Union. À cette fin, il importe que les personnes qui souhaitent entretenir des relations d'affaires avec des entités juridiques ou constructions juridiques dans l'Union puissent accéder aux informations sur leurs bénéficiaires effectifs afin de vérifier que leurs homologues commerciaux potentiels ne sont pas impliqués dans des activités liées au blanchiment de capitaux, à ses infractions sous jacentes ou au financement du terrorisme. De nombreux exemples probants font apparaître que les criminels dissimulent leur identité derrière des structures d'entreprise, et la possibilité pour les personnes susceptibles de conclure des transactions avec une entité juridique ou une construction juridique de prendre connaissance de l'identité des bénéficiaires effectifs contribue à lutter contre l'utilisation abusive d'entités juridiques ou de constructions juridiques à des fins criminelles. Une transaction ne se limite pas aux activités de négociation ni à la fourniture ou à l'achat de produits ou de services, mais pourrait également inclure les situations dans lesquelles une personne est susceptible d'investir des fonds tels que définis à l'article 4, point 25), de la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil[2] ou des crypto-actifs dans l'entité juridique ou la construction juridique, ou d'acquérir l'entité juridique. Par conséquent, l'obligation de démontrer l'intérêt légitime à accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs ne devrait pas être considérée comme remplie uniquement par les personnes exerçant des activités économiques ou commerciales. »

Au vœu de l'article 78 de la directive (UE) 2024/1640 précitée, celle-ci est à transposer pour le 10 juillet 2027 au plus tard, mais certaines dispositions doivent l'être plus tôt et notamment l'article 12, qui est à transposer pour le 10 juillet 2026 au plus tard.

Le Conseil d'État constate que l'amendement sous examen constitue ainsi une transposition partielle de ladite directive sur le seul point concerné. Il note toutefois que ses auteurs confèrent le droit de consulter les données concernées non pas directement aux entités qui entendent entrer en relations d'affaires avec des cocontractants potentiels, mais seulement aux professionnels qui conseillent ces entités, de telle sorte que la transposition n'est pas conforme au prescrit du droit européen. Si, en effet, le législateur luxembourgeois peut aller au-delà du prescrit européen en étendant le droit de consulter le RBE à des professionnels assistant une entité donnée dans ses projets, il doit néanmoins mettre en place également une possibilité de consultation directe en faveur de ces entités, notamment afin d'éviter de créer un monopole de consultation en faveur desdits professionnels.

---

1 Directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849.

2 Directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE (JO L 337 du 23.12.2015, p. 35).

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'amendement sous examen et propose son abandon jusqu'au dépôt d'une loi de transposition compréhensive de la sixième directive blanchiment précitée.

Amendement 2

L'amendement sous examen est la suite logique de l'amendement 1, et tire la conséquence de l'ajout y effectué pour ce qui est du contrôle des accès par les professionnels au RBE. Si le Conseil d'État est suivi dans ses considérations faites à l'endroit du premier amendement, le second amendement devient superfétatoire. Il n'appelle pas d'autre observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement 2

À l'article 38, à l'article 13, paragraphe 3, il convient d'écrire correctement « par une entité ou personnes relevant ».

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements adoptés par la commission parlementaire, le Conseil d'État se doit de constater plusieurs erreurs matérielles et incohérences qu'il ne soulèvera pas en détail.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 26 novembre 2024.

Le Secrétaire général, *Le Président,*
Marc BESCH Marc THEWES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/20

N° 7961[20]

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

* * *

QUATRIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(10.12.2024)

En date du 29 novembre 2024, le Premier ministre a transmis une lettre au Conseil d'État dans le contexte du projet de loi sous rubrique, préparée par la ministre de la Justice.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Dans son troisième avis complémentaire du 26 novembre 2024 sur le projet de loi sous rubrique, le Conseil d'État avait formulé une opposition formelle dans le cadre de l'amendement 1 de la série d'amendements parlementaires du 11 juillet 2024, au sujet de l'article 36, et plus précisément au sujet de l'article 11, paragraphe 1er, point 2°, à insérer au sein de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

Par lettre du 27 novembre 2024, la ministre de la Justice explique que l'article 11 prévoit l'accès au registre des bénéficiaires effectifs pour des « personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme », de sorte que le prescrit de l'article 12, paragraphe 2, alinéa 1er, lettre c), de la directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849, est respecté.

Au regard des explications fournies, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée à l'égard de la disposition en question.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 décembre 2024.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marc THEWES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7961/21

N°7961 /21

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE
(12.12.2024)

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, MM. Alex DONNERSBACH, Marc GOERGEN, Dan HARDY, Mme Carole HARTMANN, Mme Paulette LENERT, M. Gérard SCHOCKMEL, Mme Sam TANSON, M. Charles WEILER, Mme Stéphanie WEYDERT et M. Laurent ZEIMET, Membres.

*

1. Antécédents

Le projet de loi n°7961 a été déposé à la Chambre des Députés par la Ministre de la Justice en fonction à l'époque, Madame Sam Tanson (déi gréng), en date du 27 janvier 2022.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'évaluation d'impact ainsi que des textes coordonnés des différentes lois qu'il s'agit de modifier.

Le projet de loi a été renvoyé pour une première fois à la Commission de la Justice en date du 3 février 2022, confirmé par la décision du 24 novembre 2023.

Lors de la réunion du 2 février 2022, les membres de la Commission de la Justice ont assisté à une présentation du projet de loi et ont nommé le Président de la Commission de la Justice de l'époque, Monsieur Charles Margue (déi gréng), rapporteur du présent projet de loi.

Le 8 avril 2022, l'Institut des Réviseurs d'Entreprises a émis son avis.

La Chambre des Métiers a rendu son avis consultatif en date du 29 avril 2022 et la Chambre de Commerce a émis son avis le 4 mai 2022.

L'avis du Conseil d'État du 7 février 2023 a été examiné par les membres de la Commission de la Justice en date du 22 mars 2023.

Le 31 mars 2023, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après « CNPD ») a rendu son avis consultatif.

Les membres de la Commission de la Justice ont eu un échange de vues avec des représentants de la CNPD au sujet du projet de loi sous rubrique en date du 10 mai 2023, suivi d'un échange de vues avec des représentants du Conseil de Presse le 17 mai 2023.

Lors de la réunion du 21 juin 2023, la Commission de la Justice a adopté une série d'amendements parlementaires.

L'avis du Conseil de Presse date du 27 juin 2023 et l'avis complémentaire de la CNPD est parvenu à la Chambre des Députés le 15 décembre 2023.

Par dépêche du 7 novembre 2023, le Conseil d'État a demandé une entrevue avec les membres de la Commission de la Justice au sujet des amendements parlementaires du 21 juin 2023. Cette entrevue a eu lieu en date du 24 janvier 2024 dans les locaux du Conseil d'État.

Le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire le 6 février 2024 et l'avis complémentaire de la Chambre de Commerce date du 13 février 2024.

Lors de la réunion du 28 mars 2024, les membres de la Commission de la Justice ont examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État. Ils ont également procédé à un changement de rapporteur, devenu nécessaire à l'issue des élections législatives du 8 octobre 2023, en nommant le Président de la Commission de la Justice, Monsieur Laurent Mosar (CSV), rapporteur du présent projet de loi.

Lors de la réunion du 18 avril 2024, les membres de la Commission de la Justice ont adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 16 mai 2024, la CNPD a émis son deuxième avis complémentaire et le Conseil de Presse a rendu son avis complémentaire le 17 mai 2024.

L'avis complémentaire de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises est parvenu à la Chambre des Députés le 29 mai 2024. Le même jour, l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg a rendu son avis consultatif.

Les membres de la Commission de la Justice ont adopté une série d'amendements parlementaires lors de la réunion du 11 juillet 2024.

Le Conseil d'État a émis son deuxième avis complémentaire en date du 12 juillet 2024.

La Chambre de Commerce a émis son deuxième avis complémentaire en date du 22 juillet 2024.

En date du 7 octobre 2024, une dépêche de la Ministre de la Justice, Madame Elisabeth Margue (CSV), est parvenue au Conseil d'État visant à apporter des explications complémentaires relatives aux interrogations de la Haute Corporation qui persistaient au sujet du projet de loi sous rubrique.

Le troisième avis complémentaire du Conseil d'État a été émis en date du 26 novembre 2024.

Le ministère de la Justice a adressé, en date du 27 novembre 2024, une dépêche au Conseil d'État afin de fournir des explications additionnelles au sujet du projet de loi sous rubrique.

Le 10 décembre 2024, le Conseil d'État a rendu son quatrième avis complémentaire.

Lors de la réunion du 12 décembre 2024, les membres de la Commission de la Justice ont examiné les différents avis et ont adopté le présent rapport.

2. Objet

Le présent projet de loi vise à modifier les dispositions légales applicables au registre de commerce et des sociétés (ci-après « RCS ») et au Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « RBE »). Il a paru en effet opportun de reprendre ces modifications au sein d'un même projet de loi, alors que le contenu de certaines dispositions proposées pour le RCS est également suggéré pour le RBE. S'agissant en premier lieu de la législation applicable au RCS, ce projet a pour objet d'adapter la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises à la pratique et à l'actualiser, en reformulant certaines de ses dispositions.

Au-delà de l'adaptation du texte, le projet a aussi vocation à renforcer la qualité des informations inscrites au RCS et à doter son gestionnaire de nouveaux moyens, afin que soit mise en œuvre une politique efficace de suivi des personnes et entités immatriculées et s'assurer de leur mise en conformité par rapport à leurs obligations d'inscription et de dépôt au RCS.

Force est de constater que si l'informatisation du RCS a été un succès, en ce qu'elle a permis de réduire significativement les délais d'émission des extraits et de simplifier les démarches et la consultation du registre, la tenue à jour du RCS reste encore à améliorer. En effet, le registre n'est pas encore complètement à la hauteur de ce que l'on peut attendre, notamment en ce qui concerne les moyens juridiques disponibles pour mieux garantir l'actualisation du contenu de la banque de données. Ainsi, si historiquement les registres du commerce avaient largement vocation à collecter des informations et documents sur les entreprises, l'évolution du marché et des normes internationales leur impose de revêtir un rôle plus proactif dans l'environnement commercial de leur pays, en garantissant des données exactes, complètes et utiles. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit du registre national d'une place financière d'ampleur internationale telle que le Luxembourg. En outre et eu égard à l'évaluation et à l'atténuation des risques au plan national, il est primordial pour l'État de pouvoir exploiter des banques de données fiables et actuelles, alors que tant le RCS que le RBE apparaissent comme des outils incontournables, ces derniers étant les principales sources d'informations sur les personnes morales du pays.

En l'état actuel des textes, la responsabilité de maintenir à jour les informations inscrites au RCS pèse sur les personnes et entités immatriculées, qui se doivent de communiquer au gestionnaire du RCS, endéans le mois de leur survenance, toutes les modifications des informations, dont l'inscription au RCS est requise par la loi. En parallèle, ledit gestionnaire dispose quant à lui de de moyen légaux insuffisamment gradués pour s'assurer de l'actualisation de la banque de données. Il est donc impératif de faire évoluer rapidement le RCS sur ce point, afin qu'il réponde pleinement à l'évolution des besoins et aux normes

internationales. Pour ce faire, le gestionnaire doit en amont, améliorer l'accompagnement des entités immatriculées, en leur rappelant efficacement leurs obligations légales de dépôt et en aval, prendre des mesures administratives incitatives, voire contraignantes, pour celles ne s'y conformant pas.

Il ne s'agit pas là d'élever le gestionnaire du RCS au rang de régulateur, mais de lui permettre d'effectuer un suivi plus actif de l'état des dossiers tenus au RCS et d'amener les entités immatriculées à se conformer aux dispositions de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. L'objectif est finalement que le gestionnaire puisse remplir de manière optimale son rôle d'autorité centralisatrice des informations essentielles visant les entités immatriculées.

L'amélioration de la qualité de l'information inscrite au RCS passe par plusieurs leviers.

D'abord, il est nécessaire d'exécuter un contrôle de l'information à inscrire ou inscrite dans la banque de données du RCS, par rapport à d'autres registres nationaux « sources », qui disposent également de l'information, afin de s'assurer de la cohérence de cette dernière. Il est en effet peu concevable, qu'une information relative à l'adresse du siège social d'une entreprise luxembourgeoise inscrite au RCS, ne soit pas conforme à celle figurant dans le registre national des localités et des rues par exemple. De même, si l'information dans le registre « source » est ultérieurement modifiée, cette modification doit pouvoir être automatiquement répercutée au RCS, sans autre démarche administrative.

Un autre levier consiste ensuite à ce que le gestionnaire du RCS suive de manière continue l'information inscrite dans la banque de données du RCS, pour s'assurer que des données périmées n'y figurent plus et qu'elles soient remplacées par des données actualisées dans les meilleurs délais. Pour ce faire, des contrôles sur la banque de données doivent être mis en place, afin d'avertir rapidement les personnes et entités immatriculées sur l'état de leur dossier et les inciter activement à garder leurs données à jour. Dans ce contexte, le gestionnaire du RCS doit mieux accompagner et sensibiliser les entités immatriculées en leur rappelant de manière régulière leurs obligations. Ces contrôles vont également servir à relancer efficacement les personnes et entités immatriculées qui n'auraient pas effectué un dépôt obligatoire ou renouvelé une inscription. En effet et à l'heure du renforcement des dispositifs de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il est primordial d'agir lorsqu'une société anonyme n'a pas déposé ses comptes annuels ou n'a pas mis à jour la durée de mandat de ses mandataires par exemple.

Afin d'assurer une efficacité à ce suivi et dans l'hypothèse où la personne ou l'entité immatriculée ne répondrait pas aux sollicitations du gestionnaire, ce dernier doit avoir à sa disposition un panel de mesures administratives, afin d'amener cette dernière à mettre à jour son dossier ou ses inscriptions, avec comme ultime mesure, pour les cas les plus graves ou les personnes ou entités réfractaires, leur dénonciation au parquet.

S'agissant en second lieu du RBE, les modifications proposées vont dans le même sens que celles prévues pour le RCS. Une partie de ces modifications sont de nature technique et visent globalement l'accès à la banque de données du RBE, alors que l'autre envisage le suivi et le maintien à jour de la banque de données, se concluant par le déploiement de mesures et

sanctions administratives si l'entité immatriculée reste en défaut de se conformer à ses obligations vis-à-vis du RBE.

Le présent projet de loi opère également une simplification administrative pour les acteurs concernés, comme il procède à une interconnexion entre certaines banques de données du RBE et des données banques de données du RCS.

Alors que le RBE dispose d'une banque de données qui lui est propre, indépendante de celle du RCS, empêchant toute passerelle entre les deux registres, la pratique a rapidement montré combien il était nécessaire que ces banques de données fassent l'objet d'une interconnexion, qu'il s'agisse des inscriptions à effectuer au RBE, de la mise en place de contrôle automatique afin de s'assurer de l'actualisation des données, eu égard notamment à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ou de la consultation des informations inscrites dans ces registres. Ainsi, la démarche administrative de déclaration au RBE pourrait être simplifiée dans l'hypothèse où les dirigeants principaux seraient à inscrire au RBE et où il pourrait être alors proposé au déclarant de reprendre dans le RBE les mandataires légaux inscrits au RCS. Ceci faciliterait grandement les démarches des associations sans but lucratif par exemple. De même, pour les sociétés ayant inscrit des associés personnes physiques au RCS, il serait possible de leur proposer de reprendre ces personnes ou certaine(s) d'entre elle(s) dans le RBE, lors de leur démarche de déclaration.

Le RBE étant un des outils de la lutte contre le blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, il est aussi impératif de faciliter son accès aux autorités nationales, qui sont reprises de manière exhaustive dans la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, afin qu'elles puissent efficacement l'exploiter.

En outre, la loi a été adaptée aux nouvelles technologies permettant d'optimiser le flux d'information entre le gestionnaire du RBE et ses usagers, en proposant un nouveau canal sécurisé d'échange, par le biais d'une plateforme électronique mise à disposition par le Centre des technologies de l'information de l'État (ci-après « CTIE »). Cette nouvelle plateforme ouvre la voie aux communications électroniques de masse, de « machine à machine », sans intervention humaine et est conçue pour la mise en place de services informatiques délivrant des volumes importants d'informations, mieux adaptée aux flux d'échanges avec les grands donneurs d'ordre du gestionnaire que son site Internet actuel. Il s'agit ici d'ouvrir cette nouvelle technologie, d'ores et déjà disponible pour accéder au RCS, au RBE.

Enfin, et comme pour le RCS, il est proposé d'offrir au gestionnaire du RBE le même panel de mesures incitatives, voire coercitives afin que ce dernier dispose de leviers nécessaires et utiles pour amener les entités immatriculées à effectuer leur déclaration au RBE et à tenir à jour les informations relatives à leurs bénéficiaires effectifs.

3. Avis

1.1 Avis de la Chambre des Métiers (29.04.2022)

Dans son avis du 29 avril 2022, la Chambre des Métiers salue la clarification que le ministre ayant la Justice dans ses attributions a la qualité de responsable du fichier RCS et que le gestionnaire a la qualité de sous-traitant au sens du règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des données à caractère personnel.

La Chambre des Métiers salue par ailleurs que l'indication de l'adresse électronique soit systématiquement demandée aux entités lors de leur immatriculation au RCS. La possibilité de communication entre le gestionnaire du RCS et l'entité intéressée est facilitée.

L'indication systématique du genre du commerçant doit permettre selon les auteurs du projet de loi de connaitre la proportion d'hommes et de femmes inscrits au RCS et d'être un indicateur permettant de mesurer les écarts entre les sexes. Or, il s'avère que seul une minorité des personnes physiques font encore le commerce en nom personnel et que la majorité s'établit sous forme d'une société commerciale. L'indication du genre n'est cependant pas demandée aux personnes représentant une personne morale ou autre entité en leur qualité de mandataires légaux. Les informations que le gestionnaire du RCS pourrait donc fournir au Service central de la statistique et des études économiques ne seraient que fragmentaires et d'une utilité très limitée.

La Chambre des Métiers estime par conséquent que l'indication obligatoire du genre du seul commerçant personne physique n'est pas dument justifié.

En ce qui concerne les autres articles du présent projet de loi, la Chambre des Métiers n'appelle pas d'observations particulières.

1.2 Avis de la Chambre de Commerce (04.05.2022)

Dans son avis du 4 mai 2022, la Chambre de Commerce salue la volonté de renforcer la qualité des informations inscrites au RCS et au RBE. Le gestionnaire de ces registres se voit en effet doté de nouveaux moyens de mise en œuvre d'un suivi efficace des personnes et entités immatriculées ainsi que de mise en conformité de ces dernières par rapport à leurs obligations vis-à-vis du RCS et/ou RBE.

La Chambre de Commerce estime cependant que, dans un souci de sécurité juridique, certaines dispositions du projet de loi ainsi que du projet de RGD devraient être précisées et/ou modifiées.

1.3 Avis du Conseil d'État (07.02.2023)

Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État note qu'aux articles 3, 4*bis* et 11*ter* de la loi précitée du 19 décembre 2002, modifiés par les articles 3, 5 et 15 de la loi en projet, est requise l'indication du sexe d'une personne physique à immatriculer. Le Conseil d'État note que le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère

personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données) pose l'exigence que les données à caractère personnel soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne soient pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. À défaut de justifications quant à la nécessité du traitement par le gestionnaire du sexe des personnes physiques à immatriculer, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

En ce qui concerne les autres articles du présent projet de loi, le Conseil d'État n'appelle pas d'observations particulières.

1.4 Avis de la CNPD (31.03.2023)

Dans son avis du 31 mars 2023, la CNPD accueille favorablement le fait que des amendements soient actuellement en préparation alors que l'article 12 de la loi RBE, suite à la déclaration d'invalidité de la CJUE, est manifestement non conforme aux droits fondamentaux relatifs à la protection de la vie privée. En attendant le dépôt desdits amendements, elle réserve la question de l'accès aux informations figurant au RBE et ne se prononce pas sur l'ensemble des dispositions y relatives telles qu'elles figurent actuellement dans les textes en projet.

1.5 Avis du Conseil de Presse (27.06.2023)

Dans son avis du 27 juin 2006, le Conseil de Presse note que sous la réserve expresse que les journalistes puissent en effet en appeler à ces interprétations des dispositions légales, le Conseil de Presse marque son accord avec le projet de loi sous avis.

1.6 Avis complémentaire de la CNPD (15.12.2023)

Dans son avis complémentaire du 15 décembre 2023, la CNPD salue que les amendements visent à mettre en conformité les dispositions de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après la « loi RBE ») avec l'arrêt précité de la Cour de justice de l'Union européenne et les dispositions du RGPD. D'autres amendements portant sur la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés (ci-après la « loi RCS ») sont également proposés pour notamment tenir compte des avis du Conseil d'État et de la CNPD.

1.7 Avis complémentaire du Conseil d'État (06.02.2024)

Dans son avis complémentaire du 6 février 2024, le Conseil d'État que si la grande majorité des amendements tiennent compte des observations et oppositions formelles formulées dans son avis du 7 février 2023, il y a lieu de relever que les amendements ne répondent pas à l'opposition formelle soulevée à l'endroit de l'article 33 du projet de loi amendé modifiant l'article 8 de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

Dans son avis précité du 7 février 2023, le Conseil d'État avait en effet soulevé un certain nombre d'interrogations à propos de l'obligation imposée aux autorités nationales et aux professionnels de consulter le RBE. Les autorités nationales et les professionnels ont déjà actuellement, en vertu de l'article 8 de la loi précitée du 13 janvier 2019, l'obligation d'informer le gestionnaire, lorsqu'ils consultent le RBE, de l'existence de données erronées ou du défaut d'inscription de données.

Le Conseil d'État renvoie aussi au nouvel article 15-1, paragraphe 3, de la loi précitée du 13 janvier 2019 à propos des agents de l'État, des communes et des établissements publics pour lesquels seule une obligation d'informer le gestionnaire et non une obligation de consulter le RBE est prévue. Les auteurs des amendements n'ont toutefois pas répondu aux interrogations soulevées par le Conseil d'État quant à l'obligation maintenant faite aux autorités nationales et aux professionnels de devoir consulter ce Registre.

Partant, l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État est maintenue.

1.8 Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (13.02.2024)

Dans son avis complémentaire du 13 février 2024, la Chambre de Commerce prend note des amendements parlementaires qui tendent à répondre aux observations et aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'État dans son avis du 7 février 2023.

Elle observe aussi que l'accès au RBE est modifié afin de tenir compte de l'arrêt du 22 novembre 2022 rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-37/20 (WM) et C-601/20 (Sovim).

La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis.

1.9 Deuxième avis complémentaire de la CNPD (16.05.2024)

Dans son deuxième avis complémentaire du 16 mai 2024, la CNPD note que dans la mesure où un certain nombre de développements formulés par la CNPD au sujet des dispositions relatives au projet de loi, et plus particulièrement les dispositions relatives au volet RBE, n'ont pas été prises en compte, la Commission nationale se permet de renvoyer à l'ensemble de ses développements figurant dans son avis complémentaire du 15 décembre 2023, sous le point l'intitulé « les amendements à la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs ».

1.10 Avis complémentaire du Conseil de Presse (17.05.2024)

Dans son avis complémentaire du 17 mai 2024, le Conseil de Presse constate que des nombreux éléments formulés dans son premier avis ont été pris en considération. Partant, le Conseil de Presse salue favorablement les amendements parlementaires au projet de loi susmentionné.

1.11 Avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg (29.05.2024)

Dans son avis du 29 mai 2024, le Conseil de l'Ordre s'inquiète du rôle que le projet de loi entend faire jouer aux avocats en tant que professionnels assujettis à la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (ci-après la « Loi AML »). Si l'obligation faite aux professionnels d'informer le gestionnaire du RBE dès qu'ils constatent l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le RBE n'est pas nouvelle, la restriction de l'accès au RBE, introduite par le projet de loi sous examen, aux seules fins de l'exécution des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle pose problème au regard du respect du secret professionnel de l'avocat.

Concernant l'article 11 du projet de loi, le Conseil de l'Ordre se joint aux questions formulées par le Conseil d'État dans son opposition formelle. Dans son avis complémentaire du 6 février 2024, le Conseil d'État a rappelé que les amendements ne répondent pas à l'opposition formelle.

Le Conseil de l'Ordre déplore encore que le durcissement des dispositions de la Loi RBE mène à la conséquence fâcheuse que d'un outil devant faciliter les démarches de connaissance d'un client afin que le professionnel ne soit pas utilisé à des fins de blanchiment par un criminel, le RBE devient un véritable piège pour les professionnels qui l'utilisent. Cette situation est diamétralement opposée aux objectifs premiers du GAFI.

En ce qui concerne les autres articles du présent projet de loi, le Conseil de l'Ordre n'appelle pas d'observations particulières.

1.12 Avis de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (08.04.2022)

Dans son avis du 8 avril 2022, l'Institut des Réviseurs d'Entreprises souligne qu'il n'a pas commenté le contexte général et l'opportunité politique du présent projet ni du projet de règlement grand-ducal qui lui est associé, mais a limité ses propos aux points d'intérêt pour la profession de l'audit et a ainsi formulé quelques suggestions.

1.13 Avis complémentaire de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (29.05.2024)

Dans son avis complémentaire du 29 mai 2024, l'Institut des Réviseurs d'Entreprises formule un nombre de suggestions.

1.14 Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État (12.07.2024)

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État souligne que les amendements parlementaires visent à donner suite à l'avis complémentaire du Conseil d'État du 6 février 2024, à la suite d'une entrevue avec la Commission de la Justice de la Chambre des Députés et une délégation du ministère de la Justice, au sujet notamment des dispositions prévoyant des règles différentes pour les journalistes nationaux et les journalistes étrangers.

Dans le cadre des considérations générales de son avis complémentaire précité, le Conseil d'État avait maintenu son opposition formelle au sujet de l'article 34 (ancien article 33) du projet de loi, modifiant l'article 8 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs. L'article en question est toutefois maintenu dans le cadre des amendements gouvernementaux sous avis.

Dans les observations préliminaires aux amendements faisant l'objet du présent avis, les auteurs fournissent des explications sur les raisons de ce maintien. Au vu de ces explications, l'opposition formelle peut être levée.

1.15 Deuxième avis complémentaire de la Chambre de Commerce (22.07.2024)

La Chambre de Commerce prend note des amendements parlementaires qui tendent à répondre aux observations et aux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'État dans son avis du 6 février 2024.

La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires.

1.16 Troisième avis complémentaire du Conseil d'État (26.11.2024)

Dans son troisième complémentaire du 26 novembre 2024, le Conseil d'État note que les amendements parlementaires entendent, de leur côté, tenir compte de l'avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg du 29 mai 2024 au sujet de l'accès que ses membres devraient avoir au RBE, « aux fins de connaitre les bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée, du fait que leurs clients ont l'intention de conclure des transactions avec celles-ci. »

Un courrier de la ministre de la Justice, de son côté, vise à donner des renseignements complémentaires pour mettre le Conseil d'État en mesure de lever l'opposition formelle formulée dans son deuxième avis complémentaire du 12 juillet 2024.

4. Commentaire des articles

Ad Article 1er

L'article 1er du projet de loi modifie l'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises (ci-après « la loi modifiée du 19 décembre 2002 »).

À l'instar de ce qui est également prévu pour le registre des bénéficiaires effectifs, il est proposé de préciser dans la loi les finalités du registre de commerce et des sociétés.

La finalité première est la collecte et la mise à disposition d'informations sur les personnes visées (les commerçants, les personnes morales et les entités visées par la loi) ceci à des fins d'information du public. Cette finalité découlait déjà de la loi dans sa formulation antérieure alors que le présent article précisait déjà que le RCS est public. Néanmoins, il a été jugé utile d'ajouter à cette finalité le rôle que joue le RCS dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

Le Conseil d'État marque son accord l'approche choisie par le législateur. À noter que le libellé finalement retenu par la Commission de la Justice reprend une proposition de texte émise par le Conseil d'État.

Ad Article 2

L'article 2 du projet de loi modifie l'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Cet article a pour objet d'apporter plus de clarté dans la loi modifiée du 19 décembre 2002 et afin d'intégrer dans cette loi les concepts de « responsable » et de « sous-traitant », tels qu'ils découlent du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après « RGPD »).

La CNPD, a indiqué dans son avis[1]: « *Il convient de rappeler que la notion de responsable du traitement est un concept fonctionnel en ce qu'il vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties. Cela signifie que le statut juridique du ministre ayant la Justice dans ses attributions (ci-après le « ministre ») en tant que responsable du traitement, tel que défini par les textes sous avis, doit être déterminé par ses activités.* »

[1] *cf.* document parlementaire 7961/04

La définition de « responsable du traitement » est donnée à l'article 4, sous 7), du RGPD. Après réexamen et au vu du rôle effectif du Luxembourg Business Registers « ci-après « LBR »), il est proposé par la voie d'un amendement d'indiquer que le LBR est le responsable du traitement et de tenir ainsi compte des observations formulées par la CNPD. Le CTIE étant repris comme seul sous-traitant, il y a lieu d'enlever le terme « également » au paragraphe 3.

Par ailleurs, le terme « du fichier » a été supprimé suite une suggestion émise par la CNPD.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Ad Article 3

L'article 3 du projet de loi modifie l'article 3, alinéa 1er, de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Point 1°

L'ajout proposé tend à adapter le texte à la pratique et n'appelle pas de commentaire particulier.

Point 2°

L'ajout proposé qui consiste à communiquer une adresse électronique, pour autant qu'elle existe, est inséré de manière générale dans les différents articles ayant trait aux données à communiquer lors de l'immatriculation d'une personne ou entité au RCS. Cette adresse pourrait en effet être utilisée par le gestionnaire pour lui permettre d'adresser efficacement des rappels aux personnes et entités immatriculées, dans le cadre de la politique de maintien à jour du RCS et de l'amélioration de l'accompagnement de ces dernières dans leurs démarches. En l'espèce, l'objectif de cette nouvelle inscription est de pouvoir contacter plus facilement le commerçant par la voie électronique, en plus ou à la place de la voie papier.

Point 3°

Il est proposé de procéder à une reformulation de la disposition existante, qui concerne l'hypothèse rare en pratique dans laquelle le commerçant personne physique a nommé un gérant ou un fondé de pouvoir. Il est proposé, de manière générale, de standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS, lors de l'inscription de personnes ou entités, en leur qualité d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, et plus généralement à quelque titre que ce soit, en renvoyant à une disposition spécifique pour le détail, en l'occurrence au nouvel article 11*ter*. En effet, il ressort des dispositions actuelles que lorsqu'est inscrite une personne ou entité au sein d'un dossier tenu au RCS, les informations relatives à son identification sont toujours les mêmes et dépendent finalement du fait que la personne en question soit une personne physique, une personne morale ou entité d'ores et déjà immatriculée au RCS, ou une personne morale ou entité non

immatriculée au RCS. Il a semblé opportun de reprendre le détail des informations à communiquer dans un article unique auquel il est fait un renvoi, afin de faciliter la lecture du texte et éviter les redondances.

Point 4°

Il est proposé d'insérer un bout de phrase relatif à la collecte d'informations relatives au sexe de la personne. Ces données ne sont pas publiées sur le site Internet ou sur l'extrait, mais servent à la vérification de la mise en œuvre des politiques d'égalité entre les genres et plus particulièrement de permettre l'établissement de statistiques quant aux compositions des organes de gestion et d'administration des sociétés et autres entités inscrites au RCS. Il est d'une importance cruciale de pouvoir donc récolter l'information relative au genre des personnes aux fins d'établir des données ventilées par sexe conformément aux engagements internationaux et européens du Luxembourg en matière de promotion de l'égalité des genres. La protection contre toute utilisation abusive sera garantie par le fait que ces données seront traitées uniquement après avoir été anonymisées. Il est proposé de modifier le projet de loi en ce sens en indiquant que cette donnée est récoltée uniquement à des fins statistiques et ne sera pas reprise sur les extraits. Le formulaire par le biais duquel cette information sera collectée comprendra trois cases (masculin / féminin / case vide).

Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'État a regardé d'un œil critique l'indication du sexe de la personne à enregistrer au registre de commerce et des sociétés. Il renvoie au droit de la protection des données et souligne que le RGPD « *[…] pose l'exigence que les données à caractère personnel soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne soient pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. À défaut de justifications quant à la nécessité du traitement par le gestionnaire du sexe des personnes physiques à immatriculer, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel* ».

Les membres de la Commission de la Justice ont jugé utile d'apporter des clarifications additionnelles sur cette future disposition de la loi. Ils soulignent l'importance de pouvoir récolter l'information relative au genre des personnes aux fins d'établir des données ventilées par sexe conformément aux engagements internationaux et européens du Luxembourg en matière de promotion de l'égalité des genres.

De plus, ils modifient les article 3, 5 et 15 du projet de loi qui faisaient référence au sexe de la personne en prévoyant que cette indication était facultative, n'apparaissait ni sur le site Internet du RCS, ni sur les extraits délivrés par le gestionnaire du RCS et que leur traitement ne se faisait que sur une base anonymisée. Sur cette base, le Conseil d'État peut se déclarer d'accord avec la formulation retenue à l'endroit de l'article 3 du projet de loi amendé et il est dès lors en mesure de lever sa réserve de dispense du second vote constitutionnel.

Ad Articles 4 et 5

L'article 4 du projet de loi modifie l'article 4 de la loi modifiée du 19 décembre 2002, tandis que l'article 5 insère un nouvel article 4*bis* dans la loi prémentionnée.

Ces articles concernent les informations à communiquer lors de l'immatriculation d'une succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique luxembourgeois ou étranger. Alors que l'article 4, dans sa teneur initiale, englobe la situation des commerçants personnes physiques luxembourgeois et étrangers ouvrant une succursale au Luxembourg, il a paru opportun de prévoir deux dispositions légales spécifiques, les informations à inscrire n'étant pas complètement identiques.

L'article 4, dans sa nouvelle mouture, vise les succursales des commerçants personnes physiques établis au Grand-Duché de Luxembourg, qui devront dorénavant être immatriculées au RCS. En effet, il apparait que la simple inscription de ces succursales dans le dossier du commerçant personne physique luxembourgeois est insuffisante pour les identifier clairement. Ainsi, toutes les succursales feront l'objet d'une immatriculation au RCS, ce qui permettra de leur attribuer un dossier et un numéro d'immatriculation propre. L'impact de cette modification est purement administratif et pèse sur le seul gestionnaire du RCS, les commerçants devant d'ores et déjà effectuer des démarches au RCS pour leurs succursales.

Le nouvel article 4*bis* dresse quant à lui, la liste des informations à communiquer lors de l'immatriculation des succursales de commerçants personnes physiques établis à l'étranger.

Le Conseil d'État marque son accord avec les dispositions proposées.

Ad Article 6

L'article 6 du projet de loi modifie l'article 6 de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

L'ajout proposé au point 1° de l'article 6 du projet de loi consiste à communiquer une adresse électronique lorsqu'elle existe, afin que la société puisse être également contactée par la voie électronique. Comme indiqué dans le commentaire de l'article 3, cette adresse pourrait en effet être utilisée par le gestionnaire pour lui permettre d'adresser des rappels aux entreprises, lorsqu'une information inscrite au RCS est bientôt à renouveler, à l'approche de l'arrivée du terme d'un mandat inscrit par exemple. Ceci participera au maintien à jour du RCS et à l'amélioration de l'accompagnement des entités et personnes immatriculées dans leurs démarches.

Les points 2° à 7° de l'article 6 de du projet de loi ont été reformulés pour standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS, lors de l'inscription d'une personne ou entité, à quelque titre que ce soit, au sein du dossier d'une société commerciale.

S'agissant plus particulièrement des points 6° et 7° visant respectivement les associés des sociétés à responsabilité limitée et ceux des sociétés en nom collectif et en commandite simple, la modification envisagée permet dorénavant l'inscription d'entités sans personnalité

juridique propre, en cette qualité. Il ressort en effet de la pratique que des entités sans personnalité juridique (société en commandite spéciale, succursale de société de relevant du droit d'un autre état, fonds commun de placement par exemple) apparaissent comme associés de telles structures. Il semble donc utile d'adapter le texte à la pratique, afin de permettre leur inscription de manière claire.

Au point 9°, le texte initial a également été corrigé afin de remplacer le terme « commissaire aux comptes », par le terme consacré par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, à savoir « commissaire ».

À noter que le libellé de l'article 6 qui a été retenu par la Commission de la Justice reprend des observations terminologiques soulevées par le Conseil d'État.

Ad Article 7

L'article 7 du projet de loi modifie l'article 6*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Les modifications apportées à cet article, visant les sociétés en commandite spéciale, sont de la même nature que celles proposées à l'article 6 du projet de loi.

Le texte retenu par la Commission de la Justice reprend des observations d'ordre terminologique formulées par le Conseil d'État.

Ad Article 8

L'article 8 du projet de loi modifie l'article 7 de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Les points 1°, 3° et 4° de l'article 8 du projet de loi ont été reformulés pour standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS, lors de l'inscription d'une personne, à quelque titre que ce soit, au sein du dossier d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique, comme cela a été proposé pour les sociétés commerciales.

L'ajout au point 2° permet l'inscription d'une adresse électronique dudit groupement, lorsqu'elle existe, afin que ce dernier puisse également être contacté par la voie électronique.

Ad Article 9

L'article 9 du projet de loi modifie l'article 8 de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Les modifications apportées à cet article, visant les sociétés civiles, sont de la même nature que celles proposées à l'article précédent.

De plus, le texte a également été adapté à la pratique et vient corriger un oubli du législateur en inscrivant dans la loi l'obligation d'inscription de la date de constitution de la société civile.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations particulières à soulever par rapport à l'article sous rubrique.

Ad Article 10

L'article 10 du projet de loi modifie l'article 9 de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Les modifications apportées à cet article, visant les associations sans but lucratif, fondations, associations agricoles, associations d'épargne-pension, mutuelles et établissements publics, sont de la même nature que celles proposées à l'article précédent.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations particulières à soulever par rapport à l'article sous rubrique.

Ad Article 11

L'article 11 du projet de loi modifie l'article 10, point 3° de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Les modifications apportées à l'article 10, point 3° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 visent à permettre l'inscription d'une adresse électronique, si la société de gestion du fonds commun de placement en dispose d'une, et à standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS concernant cette dernière.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations particulières à soulever par rapport à l'article sous rubrique.

Ad Article 12

L'article 12 du projet de loi insère un nouvel article 10*bis* dans la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Cet article dresse la liste des informations à inscrire au RCS, lors de l'immatriculation d'un fonds d'investissement alternatifs réservés (ci-après « FIAR »), dont l'obligation d'immatriculation découle du nouveau point 16° de l'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002. Pour mémoire, cet article vise les FIAR qui ne revêtent ni la forme juridique d'un fonds commun de placement, ni celle d'une société ou entité ayant d'ores et déjà l'obligation de s'immatriculer au RCS et qui sont actuellement repris sous la section « L » du

RCS, sur base de l'article 11 du règlement grand-ducal modifié du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations particulières à soulever par rapport à l'article sous rubrique.

Ad Article 13

L'article 13 du projet de loi modifie l'article 11 de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Les modifications apportées tendent principalement à adapter le texte existant à la pratique.

De plus, le texte permet dorénavant l'inscription d'une adresse électronique, si la succursale en dispose d'une, et à standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS concernant les personnes à inscrire au sein du dossier de la succursale.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations particulières à soulever par rapport à l'article sous rubrique.

Ad Article 14

L'article 14 du projet de loi modifie l'article 11*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Cet article concerne les succursales ouvertes au Grand-Duché de Luxembourg par des sociétés commerciales, groupements d'intérêt économique, groupements européens d'intérêt économique ou sociétés civiles relevant du droit d'un autre État.

Il est proposé de corriger d'une part la terminologie employée et, d'autre part, d'adapter le texte à la pratique.

De plus, les modifications apportées visent à permettre l'inscription d'une adresse électronique, si la succursale en dispose d'une, et à standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS, lors de l'inscription d'une personne, à quelque titre que ce soit, au sein du dossier de cette dernière.

Il convient de noter toutefois que concernant le point 5°de l'article 14 du projet de loi, relatif aux mandataires de la personne morale de droit étranger à inscrire au RCS, aucun numéro d'identifiant national luxembourgeois ne sera inscrit au RCS ou créé pour ces mandataires. Ceci s'explique par le fait que, dans le cadre de directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés, les informations relatives à la nomination des mandataires de la personne morale de droit étranger seront directement transmises et inscrites au RCS, par le registre auprès duquel la société

mère est immatriculée, par le biais du système d'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés, établi conformément à l'article 22, paragraphe 2 de la directive directive (UE) 2019/1151 précitée. Ainsi, la succursale n'aura pas à faire de démarche d'inscription particulière auprès du RCS dans ce cas de figure. Dès lors, si le mandataire de la personne morale de droit étranger est une personne physique, son éventuel numéro d'identification national luxembourgeois ou les pièces justificatives requises pour la création de ce numéro dans le registre national des personnes physiques luxembourgeois, ne seront pas communiqués avec l'information relative à la nomination ou à la fin de mandat de la personne, par le biais du système d'interconnexion, cette information n'étant pas nécessairement collectée par le registre étranger. Dès lors et pour éviter que la succursale ne doive effectuer une démarche additionnelle, à la seule fin de permettre l'inscription ou l'attribution d'un tel numéro à cette personne physique étrangère et eu égard finalement au lien assez faible entre cette personne et le Grand-Duché, il a paru opportun de ne pas imposer la communication du numéro d'identification national pour ces mandataires personnes physiques.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations particulières à soulever par rapport à l'article sous rubrique.

Ad Article 15

L'article 15 du projet de loi insère deux articles nouveaux dans la loi modifiée du 19 décembre 2002, à savoir les articles 11*ter* et 11*quater*.

Article 11ter

L'article 11*ter*, point 1°, dispose que les personnes physiques doivent indiquer, entre autres, le numéro d'identification national luxembourgeois prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Pour les personnes physiques ne disposant pas d'un tel numéro d'identification national luxembourgeois, l'article 12*bis* de la même loi dispose qu'elles se verront allouer un tel numéro par le gestionnaire du RCS.

Le Conseil d'État regarde d'un œil critique le texte proposé par les auteurs du projet et estime que celui soulève de nombreuses interrogations en pratique « *[…] Si une personne résidant à l'étranger et ne disposant pas d'un numéro d'identification national luxembourgeois est désignée, par exemple, gérant d'une société à responsabilité limitée luxembourgeoise pour la première fois, comment est-ce que ce numéro d'identification pourra être inscrit au registre de commerce et des sociétés en application de l'article 6, point 8°, de la loi précitée du 19 décembre 2002, qui exige l'indication de ce numéro pour chaque gérant au moment de l'immatriculation de la société à responsabilité limitée en question ? Si cette même personne se voit attribuer un numéro d'identification national luxembourgeois par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés en application de l'article 12bis de la loi précitée du 19 décembre 2002 et qu'elle est nommée gérant d'une deuxième société à responsabilité limitée luxembourgeoise, comment est-ce que cette personne sera informée du numéro*

d'identification qui lui aura été attribué lors de l'immatriculation de la première société à responsabilité limitée ? Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique. Cette opposition formelle pourrait être levée si, lors de la première inscription d'une telle personne, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés insère lui-même le numéro d'identification national luxembourgeois et si l'article 12bis était complété en ce sens que la personne physique est informée du numéro d'identification qui lui est attribué par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés ».

La Commission de la Justice prend acte de ces interrogations et observations critiques. Elle estime cependant que l'article 11*ter* n'introduit pas de nouvelles informations à communiquer au gestionnaire du RCS, mais centralise l'ensemble des données signalétiques qui doivent d'ores et déjà être transmises, lorsqu'une personne est inscrite au RCS, au sein d'un dossier d'une personne ou entité immatriculée, à quelque titre que ce soit.

En principe, les informations d'identification communiquées dans le cadre de la démission seront donc les mêmes que celles qui ont été communiquées au moment de l'inscription de la personne. Le fait que la personne démissionnaire ait à communiquer ces informations permet de l'identifier clairement et de s'assurer qu'il n'y a pas d'erreur sur la personne lors de l'inscription de la démission.

En pratique toutefois, si des données étaient manquantes lors de l'immatriculation ou prise de fonctions, ce qui sera probablement et temporairement le cas pour le numéro d'identifiant national luxembourgeois, il est possible que plus de données soient réclamées lors de la démission. Il s'agit aussi de mettre à niveau la qualité des données. Quant à la communication du numéro de matricule en cas de création d'un nouveau numéro d'identifiant national luxembourgeois, il est renvoyé aux explications données sous l'article 23 du projet de loi (article 15-1 de la loi modifiée du 19 décembre 2002) ci-dessous qui précisent que le numéro matricule créé sera bien communiqué par le CTIE à la personne intéressée par voie de courrier.

Il est en effet prévu à l'article 11*ter* que le requérant insère lui-même le numéro d'identification luxembourgeois. S'il ne dispose pas d'un numéro matricule, il fournira les informations habituellement demandées dans le cadre de l'attribution d'un nouveau numéro matricule en application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, informations qui seront continuées par le LBR au CTIE qui attribue alors le numéro. Suite au retour donné par le CTIE, le numéro sera inséré par le LBR. Par ailleurs, le numéro attribué est alors communiqué par le CTIE selon la procédure normale par voie de courrier.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État prend acte des observations et explications fournies par la Commission de la Justice. Il signale néanmoins que la solution proposée n'est pas exempte de critiques. A ce sujet, le Conseil d'État indique que « *[…] si une personne domiciliée ou résidant à l'étranger ne dispose pas encore d'un tel numéro d'identification, elle fournira les données nécessaires à l'attribution de ce numéro au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui les continuera au Centre des technologies de l'information de l'État et ce dernier adressera le numéro d'identification à la personne concernée par courrier.*

Cette procédure n'est pas sans poser des problèmes pratiques au regard du caractère international de nombre d'entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés et du fait que certaines personnes se voyant ainsi attribuer un numéro d'identification national luxembourgeois fournissent au registre de commerce et des sociétés une adresse professionnelle. Or, l'envoi du numéro d'identification national luxembourgeois à cette adresse professionnelle, surtout si elle est située à l'étranger, n'est pas une garantie que les concernés puissent être touchés. Le Conseil d'État doit maintenir cette opposition formelle qu'il avait formulée dans son avis du 7 février 2023. À la suite de l'entrevue avec la commission parlementaire du 24 janvier 2024, le Conseil d'État propose, afin de lever cette opposition formelle, que le numéro d'identification national soit envoyé par le Centre des technologies et de l'information de l'État directement à la personne ou à l'entité inscrite au registre de commerce et des sociétés à son siège social. Il appartiendra ensuite à cette personne ou entité, sous sa responsabilité, de communiquer cette information à la personne concernée ».

La Commission de la Justice fait sienne l'idée formulée par le Conseil d'État. L'article sous rubrique est maintenu et à l'endroit de l'article 17 du projet de loi, il est dorénavant précisé que le numéro d'identification national est communiqué par le CTIE directement à la personne physique concernée.

Article 11quater

Le nouvel article 11*quater* prescrit une nouvelle inscription visant l'ensemble des FIAR, qui consiste à communiquer au RCS les informations relatives au gestionnaire de ces derniers. Il ressort en effet de la pratique que cette information n'est pas inscrite au RCS, alors qu'il s'agit d'une donnée importante et utile tant pour le public que pour les autorités de contrôle.

Cet article recueille l'accord du Conseil d'État.

Ad Article 16

L'article 16 modifie l'article 12 de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

S'agissant des autorisations d'établissement, le gestionnaire du RCS ne vérifie pas le contenu de l'autorisation, qui par ailleurs est libellé de manière très succincte. En outre, ces autorisations étant délivrées antérieurement à l'attribution d'un numéro d'immatriculation, les copies transmises au RCS ne sont pas classées dans les dossiers des personnes concernées. Il n'y a donc pas de réel intérêt à ce que cette copie de l'autorisation soit transmise par le ministère compétent au gestionnaire. La pratique résultant de l'immatriculation des sociétés à responsabilité limitée simplifiées a montré en revanche qu'un échange électronique entre le RCS et le ministère de l'Économie, en ce qui concerne le numéro de l'autorisation, est plus efficace et permet de vérifier que le numéro d'autorisation à inscrire au RCS correspond bien à celui délivré par ledit ministère. La communication de la copie de l'autorisation est donc supprimée et sera remplacée par un échange électronique, qui reste encore à développer, entre le gestionnaire et le ministère en charge de l'attribution des autorisations, pour

l'ensemble des personnes immatriculées concernées. Les copies sous format papier qui ont été communiquées par le passé par le ministère compétent seront détruites.

Ensuite et s'agissant de la communication du numéro de TVA par l'Administration de l'enregistrement et des domaines, il ressort que ce numéro n'a jamais été transmis au RCS. Afin d'aligner le texte à la pratique, il est proposé de supprimer purement et simplement cette communication.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations particulières à soulever par rapport à l'article sous rubrique.

Ad Article 17

L'article 17 du projet de loi apporte plusieurs modifications à l'article 12*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Point 1°

Le 1er alinéa de l'article 12*bis* est supprimé car son contenu est repris dans le nouvel article 11*ter*, en ce qui concerne les informations à communiquer pour toute personne physique à inscrire au RCS dans le dossier d'une personne ou entité immatriculée et aux articles 3 et 4*bis* ayant trait aux commerçants personnes physiques et aux succursales luxembourgeoises de commerçant personne physique de droit étranger.

Point 2°

Le deuxième alinéa fait l'objet d'une simple reformulation.

Point 3°

Le point 3°de l'article sous rubrique est étroitement lié à l'article 15 du projet de loi, ayant ajouté un nouvel article *11ter* dans la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Pour rappel, le Conseil d'État a formulé une opposition formelle en rapport avec la procédure d'attribution d'un numéro d'identification national mentionnée à l'article 11*ter* de la loi modifiée du 19 décembre 2002, introduit par l'article 15 du projet de loi.

Après demande de reconfirmation auprès du CTIE de la procédure de notification d'un nouveau numéro suite à une demande d'attribution d'un nouveau numéro émanant d'une administration, il y a lieu de préciser que la procédure actuelle d'attribution est la suivante : dans le registre national des personnes physiques (ci-après « RNPP ») l'adresse saisie dans le RNPP et transmise par l'administration au CTIE doit correspondre à l'adresse de résidence de la personne et non pas à l'adresse de l'entreprise. L'adresse de résidence de la personne

concernée doit être justifiée par une pièce justificative valable qui est à vérifier par l'administration par laquelle transite la demande.

Le CTIE a confirmé que le RNPP envoie ensuite une lettre de notification des changements des données inscrites (et donc aussi de l'immatriculation) à la personne concernée, qu'elle soit résidente au Luxembourg ou non. Les lettres de notification aux personnes concernées sont générées automatiquement une fois par semaine.

Il ressort de ce qui précède que, dans le contexte d'une demande qui transite par le *Luxembourg Business Registers* (LBR), le CTIE ne peut donc pas envoyer le numéro d'identification à l'entreprise car c'est une information non inscrite dans le RNPP.

On pourrait croire que le Conseil d'État a supposé que l'adresse inscrite dans le RCS soit identique à celle inscrite dans le RNPP ce qui n'est pas forcément le cas. Ces deux adresses correspondent uniquement lorsque le RCS inscrit également l'adresse de résidence de la personne concernée.

Si la personne choisit d'inscrire au RCS son adresse professionnelle (l'adresse de l'entreprise par exemple), il faut qu'elle communique au LBR son adresse de résidence aux fins d'obtenir un numéro d'identification au RNPP.

Pour clarifier la procédure, il est proposé d'insérer un point 3° à l'article 12*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 qui précise la notification à faire par le CTIE, cette notification étant à faire à la personne concernée à son adresse de résidence.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se voit obligé de maintenir son opposition formelle y relative. Il « *[…] relève toutefois que, si, selon le commentaire de l'amendement, « la personne choisit de vouloir inscrire au RCS son adresse professionnelle (l'adresse de l'entreprise par exemple), il faut qu'elle communique au LBR son adresse de résidence aux fins d'obtenir un numéro d'identification au RNPP », la loi précitée du 19 décembre 2002, en ses articles 6 et suivants, permet toutefois aux associés (points 6° et 7° de l'article 6), aux gérants/administrateurs (point 8° dudit article 6) et aux commissaires/réviseurs (point 9° dudit article 6), d'indiquer leur « adresse privée ou professionnelle précise ».*
Il n'y a dès lors aucune obligation de mentionner l'adresse privée si l'adresse professionnelle est indiquée, de telle sorte que l'amendement sous examen met en place une incohérence entre les deux textes en présence, source d'insécurité juridique. Ainsi, le Conseil d'État ne peut que maintenir, quoique pour d'autres motifs, l'opposition formelle précitée. Une solution possible serait la mise au diapason des dispositions concernées, le Conseil d'État s'interrogeant toutefois sur la pratique suivie dans les autres États membres de l'Union européenne et ce alors qu'il s'agit de maintenir une équivalence au travers de l'Union européenne des obligations pesant sur les acteurs économiques ».

Madame la Ministre de la Justice a jugé utile de fournir au Conseil d'État des explications additionnelles en date du 7 octobre 2024, sur l'obligation de communication d'une adresse au

RCS. Par dépêche adressée au Conseil d'État, le Gouvernement précise qu'il existe deux bases de données distinctes, celle du RCS où sont inscrits tous les administrateurs de société avec leur adresse privée ou professionnelle et le répertoire national des personnes physiques (géré par le CTIE) où sont inscrites toutes les personnes physiques qui ont un numéro d'identification national luxembourgeois au Luxembourg avec mention de leur adresse de résidence. Pour obtenir ce numéro, dans le cas d'administrateurs qui n'ont pas encore de numéro d'identification luxembourgeois, le LBR, agissant comme autorité compétente, recueille les données spécifiques requises uniquement pour les besoins de la création de ce numéro dans la banque de données du répertoire national des personnes physiques. Le LBR communique ensuite ces données au CTIE qui, pour sa part, génère le numéro d'identification national luxembourgeois qui pourra être inscrit au RCS.

Il en résulte que le LBR sera dans la position où il devra à la fois recueillir l'adresse professionnelle ou privée d'un administrateur, selon le choix de ce dernier, pour les insérer au RCS, et ce en conformité avec la loi modifiée du 19 décembre 2002, et, recueillir son adresse privée aux fins de transmission au CTIE pour que ce dernier l'insère au RNPP conformément à la loi régissant le numéro d'identification, à savoir la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physique.

Ces explications sont jugées satisfaisantes par le Conseil d'État permettant à ce dernier, dans le cadre de son troisième avis complémentaire du 26 novembre 2024, de lever son opposition formelle et de marquer son accord avec le texte proposé.

Ad Article 18

L'article 18 du projet de loi ajoute un nouvel article 12*quater* dans la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Cet article permet au gestionnaire du RCS de collecter, pour le compte et les besoins du Service central de la statistique et des études économiques (ci-après « STATEC »), les informations nécessaires à l'attribution du code de nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté Européenne (ci-après « code Nace ») et à l'établissement des statistiques nationales, qui figurent aujourd'hui dans un formulaire spécifique du STATEC, sous format papier. Le but de cette disposition est d'optimiser les délais de communication de l'information et d'informatiser la procédure, pour permettre au STATEC d'obtenir plus rapidement les données nécessaires à l'attribution du code Nace notamment. En outre, cette nouvelle procédure aurait pour avantage d'une part, de simplifier les démarches pour les entreprises, dans une optique de « one stop shop » et d'autre part, d'assurer aux services de l'État la récupération de manière plus certaine et efficace de l'information requise. Ainsi, lors de l'immatriculation d'une société commerciale au RCS par exemple, des informations complémentaires à celles fournies dans le cadre de l'immatriculation de la société au RCS, seront demandées au déposant, pour les seuls besoins du STATEC. Une fois l'immatriculation au RCS effectuée, les informations collectées pour le compte du STATEC lui seront transmises et ne seront pas conservées dans le RCS.

Il est à noter que le gestionnaire du RCS ne joue qu'un rôle d'intermédiaire dans la procédure et n'intervient pas dans la détermination du code Nace, qui relève de la compétence du STATEC.

Le Conseil d'État marque son accord avec le texte proposé.

Ad Article 19

L'article 19 du projet de loi modifie l'article 12*quater*, paragraphe 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Il est proposé d'adapter la terminologie employée, suite à une observation faite par le Conseil d'État.

Ad Article 20

L'article 20 modifie l'article 13, alinéa 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Les modifications apportées visent à corriger la terminologie employée au 1er alinéa, l'extrait de la décision étant déposé au RCS aux fins d'inscription, et à adapter une référence légale, suite à la renumérotation de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations particulières à soulever par rapport à l'article sous rubrique.

Ad Article 21

L'article 21 modifie l'article 14 de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

La modification du 1er alinéa, lettre b) vise à permettre l'inscription des décisions judiciaires par les seuls greffiers de la juridiction compétente. D'une part, il est rare en pratique que les mandataires judiciaires effectuent l'inscription de la décision judiciaire avant le greffier et d'autre part, les délais de transmission et d'inscription de ces décisions ont été réduits grâce à la mise en place d'un système d'interconnexion entre les applications informatiques de la Justice et celles du RCS. En effet, des efforts ont été consentis par les différents acteurs de ce projet, pour assurer un canal de transmission automatisé de ces décisions judiciaires, ce afin qu'elles puissent être inscrites rapidement au RCS.

Les autres modifications proposées consistent à standardiser les informations signalétiques à communiquer au RCS, lors de l'inscription d'une personne (liquidateur dans le cadre des

liquidation volontaire, domiciliataire, dans le cadre d'une dénonciation de siège, mandataire démissionnaire et dépositaire), au sein du dossier d'une personne ou entité immatriculée au RCS.

À noter que le point 3° de l'article sous rubrique, portant sur les informations d'identification nationale à inscrire dans le registre d'une personne démissionnaire, a suscité des observations critiques de la part du Conseil d'État. Il a formulé une opposition formelle à l'encontre du libellé et renvoie à son opposition formelle visant l'article 11*ter* de la loi modifiée du 19 décembre 2002, qui est réitérée ici. À la suite des amendements parlementaires, ayant modifié le projet de loi sur plusieurs points (*cf*. commentaire de l'article 17, point 3° du projet de loi), le Conseil d'État se montre en mesure de lever son opposition formelle précédemment émise.

Ad Article 22

L'article 22 du projet de loi ajoute un nouveau paragraphe 5 à l'article 15 de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Les auteurs du projet de loi soulignent qu'il appartient, en principe, aux personnes et entités immatriculées de tenir à jour leur dossier, en communiquant au gestionnaire du RCS les modifications intervenues. Toutefois, le gestionnaire peut être informé par l'intermédiaire d'autres registres, qui détiennent certaines informations à la source, qu'une information contenue dans la banque de données du RCS n'est plus actuelle et a fait l'objet d'une modification. Dans un souci d'efficacité et afin de conserver le RCS à jour, il est utile de permettre au gestionnaire d'intervenir directement dans la banque de donnée pour répercuter ces modifications.

Il est proposé, dans le paragraphe 5 nouveau, d'ouvrir ce mécanisme « *d'inscription d'office* », sur base des informations détenues par d'autres registres nationaux, auxquels le gestionnaire du RCS a accès, à savoir le RNPP et le registre des nationalités et des rues. Ainsi, si une personne physique, disposant d'un numéro d'identifiant national, change son nom ou son prénom et qu'elle est en outre inscrite au RCS en qualité de mandataire d'une société immatriculée, cette modification portée dans le RNPP pourrait être d'office répercutée dans le RCS, sans attendre que la société concernée effectue elle-même la démarche de modification au RCS.

Ces inscriptions d'office ont également pour avantage d'éviter de multiples itérations inutiles avec les entreprises concernées, afin qu'elles effectuent elles-mêmes la modification de leurs données au RCS, alors que le gestionnaire connait d'ores et déjà l'information actualisée par le bais un autre canal officiel. Cette modification participe pleinement à la politique de simplification administrative.

Le Conseil d'État renvoie à l'application de la loi dans le temps et signale, à l'attention du législateur, que l'article 15 de la loi modifiée du 19 décembre 2002, a récemment été modifié

par une autre loi[2] et que le texte du projet de loi sous rubrique devra, dès lors être vérifié, pour éviter d'abroger ou de substituer, par inadvertance, une disposition légale existante dans la loi précitée.

Par voie d'amendement, la disposition sous rubrique a été adaptée par la Commission de la Justice. Le texte amendé recueille l'accord du Conseil d'État.

Ad Article 23

L'article 23 du projet de loi ajoute un nouvel article 15-1 dans la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Paragraphe 1er

Les auteurs du projet de loi entendent créer une passerelle entre les différentes banques de données gérées par le gestionnaire du RCS. En effet, alors que le RBE et le RCS sont gérés par le même gestionnaire et concernent globalement les mêmes entités, ces deux banques de données sont indépendantes et en l'état actuel des textes, aucune communication entre ces dernières n'est permise. Dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il est donc primordial que ces banques de données fassent l'objet d'une interconnexion, pour pouvoir notamment effectuer des contrôles automatiques et s'assurer de la mise à jour des données.

En outre, cette interconnexion permettra de simplifier les démarches administratives des entités immatriculées, une reprise de certaines données du RCS dans le RBE pouvant être proposée aux déclarants, afin d'éviter à ces derniers de devoir saisir plusieurs fois les informations d'une même personne, une fois pour les besoins du RCS et l'autre pour ceux du RBE.

Ainsi, le paragraphe 1er de l'article 15-1 nouveau crée la base légale pour une telle interconnexion entre les différentes banques de données gérées par le gestionnaire du RCS.

Paragraphe 2

[2] Loi du 7 juillet 2023 portant modification :
1°du Code civil ;
2°de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
3°de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;
4°de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises,
en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial n° 413 du 18 juillet 2023).

Le paragraphe 2 du nouvel article 15-1 règle le droit d'accès à cette banque de données interconnectée. Cette disposition suscite des observations critiques de la part de la CNPD, ainsi que de la part du Conseil d'État, qui s'y oppose formellement. Dans son avis, le Conseil d'État renvoie au droit de la protection des données et il critique que « *[…] Outre le caractère imprécis de la notion de « service public » dans son acceptation organique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à un accès généralisé du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés à toute banque de données des « administrations et services publics », ceci au regard du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil précité du 27 avril 2016. Un accès illimité à toute donnée à caractère personnel traitée par toute « administration et service public » est disproportionné et ne cadre ni avec la légitimité ni avec la finalité d'un tel traitement par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. Il y a lieu de prévoir de manière limitative les traitements de données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire peut avoir accès et, au sein même de ces banques de données, les données à caractère personnel concernées, le tout devant être apprécié au regard des principes de légitimité et de proportionnalité des traitements de données à caractère personnel.* »

Suite à l'observation de la CNPD, il y a lieu d'indiquer que le RBE sera interconnecté avec le seul RCS. Inversement, le RCS est interconnecté non seulement avec le RBE, mais aussi avec le Recueil Electronique des Sociétés et Associations (ci-après « RESA »).

À l'endroit du paragraphe 1er, la référence aux banques de données dont la gestion a été déléguée au gestionnaire est suffisamment claire, puisque chacune de ces délégations a été faite par la loi. Pour écarter tout doute à ce sujet, il est proposé d'ajouter la précision « par la loi » dans le texte de la loi en projet.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il convient de signaler que suite à l'observation du Conseil d'État, la Commission de la Justice estime utile de prévoir de manière limitative les traitements de données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire peut avoir accès, les données à caractère personnel se limitant à celles que le gestionnaire doit demander en vertu du Chapitre III de la présente loi.

L'idée principale étant ici de mettre en œuvre une vérification croisée des informations afin d'en assurer la qualité. La disposition proposée renverra à un règlement grand-ducal arrêtant exactement une liste limitative des données et des bases de données visées.

Suite à l'avis de la CNPD, l'on peut également indiquer que ceci comprendrait outre le RNPP et le Registre national des localités et des rues (ci-après « CACLR »), également le relevé des autorisations d'établissement (relevant de la compétence du ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions) ou encore le relevé des codes Nace tenu par le STATEC.

Le Conseil d'État regarde d'un œil critique le texte amendé par la Commission de la Justice. Dans son avis complémentaire, il rappelle que la Constitution a établi des matières réservées à la loi et pose des limites claires au pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Il renvoie également à la jurisprudence constitutionnelle qui en découle de ce principe. Le Conseil d'État souligne

le risque d'inconstitutionnalité inhérent au libellé amendé et « *[…] tient à souligner que le traitement des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi en application de l'article 31 de la Constitution. Il en découle, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, et notamment son arrêt n° 177 du 3 mars 2023*[3]*, l'exigence que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »1. Étant donné que la disposition sous examen ne satisfait pas à cette exigence, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement en raison de sa contrariété à l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution. Le Conseil d'État demande aux auteurs de s'inspirer de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale* ».

La Commission de la Justice prend acte des critiques soulevées par le Conseil d'État et elle propose, par voie d'amendement parlementaire, un texte alternatif. Comme suggéré par le Conseil d'État, le texte proposé reprend directement dans la loi les traitements de données auxquels le gestionnaire du RCS peut avoir accès. L'alinéa 2 du paragraphe 2 renvoyant à un règlement grand-ducal peut partant être supprimé, étant relevé que la première phrase de l'alinéa 2 est redondante avec la première phrase de l'alinéa 1er du paragraphe 2.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se montre en mesure de lever son opposition formelle précédemment émise. Il fait observer que « *[…] Le paragraphe 2, dans sa nouvelle teneur proposée, énumère les bases de données auxquelles le gestionnaire du registre susmentionné a accès, de sorte que l'opposition formelle au sujet de cette disposition peut être levée.*
Au sujet du « répertoire général » visé au paragraphe 2, point 2°, le Conseil d'État relève que la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques précise, à son article 46, que les références à la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales et au « répertoire général » s'entendent respectivement, en ce qui concerne les seules personnes physiques, comme des références à la loi précitée du 19 juin 2013 et au « registre national des personnes physiques » ».

Paragraphe 3

Un paragraphe 3 nouveau est inséré dans l'article 15-1. À l'instar de ce qui est introduit à l'article 8 paragraphe 1er de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, il est proposé de prévoir une obligation de remonter les constats d'informations manquantes ou erronées par les agents de l'État, des communes ou des établissements publics qui consultent le RCS dans le cadre de leurs missions. Ceci a pour objet de renforcer les mécanismes de contrôle des informations et la remontée d'informations au gestionnaire de l'existence de données manquantes ou erronées, permettant ainsi au

[3] Cour const., arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A, n° 127 du 10 mars 2023.

gestionnaire d'initier une procédure de vérification auprès de l'entité concernée et le cas échéant de mise à jour des données.

La disposition n'est pas assortie d'une sanction, ce qui n'enlève rien à son utilité, le but étant de s'assurer une remontée d'informations par des acteurs qui ont souvent une meilleure vue sur les entités dont elles consultent les données.

Le Conseil d'État marque son accord avec le texte proposé à l'endroit du paragraphe 3.

Ad Article 24

L'article 24 du projet de loi ajoute un nouvel article 19-5 dans la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Ce nouvel article a vocation à reprendre au niveau de la loi la répartition des attributions et des responsabilités, initialement précisée au sein du règlement grand-ducal du 23 janvier 2003 portant exécution de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

Le libellé de l'article a en outre été adapté à la terminologie du RGPD.

Dans un souci de se conformer pleinement au droit de la protection des données, la Commission de la Justice juge utile de préciser à l'endroit du paragraphe 1er de l'article 19-5 de la loi précitée que la gestion du RCS est exercée par le gestionnaire dudit registre.

Le paragraphe 2 précise que le gestionnaire est à considérer comme le responsable du traitement au sens du RGPD.

Le Conseil marque son accord avec le texte proposé.

Ad Article 25

L'article 25 du projet de loi ajoute un nouveau chapitre V*ter*, composé de l'article unique 19-6, dans la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Pour assurer la tenue à jour du RCS et hisser ce registre à la hauteur des standards internationaux attendus, il est nécessaire que son gestionnaire assume un rôle plus actif en la matière, en mettant en place une politique de suivi de l'information inscrite.

Dans le cadre de ses missions, le gestionnaire du RCS doit s'assurer de l'exactitude des données inscrites. Pour ce faire, il dispose d'un contrôle *a priori*, qui s'exerce au moment de la présentation d'une demande de dépôt, tel que prescrit à l'article 21, paragraphe 2 de la loi.

Ainsi, avant l'insertion des données communiquées dans la banque de données du RCS, celles-ci sont vérifiées par le gestionnaire qui peut déjà aujourd'hui à ce stade requérir des pièces justificatives additionnelles. La nouvelle disposition vise à permettre au gestionnaire, dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* de la banque de données, de contacter une entité immatriculée pour s'assurer que l'information inscrite est toujours correcte et de pouvoir demander une pièce complémentaire justifiant l'inscription. Ceci permettra de corriger les éventuelles erreurs que le gestionnaire n'aurait pas ou n'aurait pu relever lors de son contrôle *a priori*.

Sur base de ces contrôles et pour atteindre le but poursuivi, à savoir la mise en conformité des personnes et entités par rapport à leurs obligations légales de dépôt, de publication et d'inscription, le gestionnaire appliquera une procédure en trois phases. Ces phases sont divisées dans une approche préventive, mettant l'accent sur la sensibilisation des personnes concernées, ainsi qu'une approche répressive pour sanctionner le non-respect par des personnes concernées de leurs obligations légales en matière de communication de données au gestionnaire du registre. Ces sanctions prononcées sont susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel par la personne concernée.

Le Conseil d'État exprime son scepticisme par rapport au texte proposé. Il renvoie à la jurisprudence administrative et aux droits de l'administré dans la procédure administrative non contentieuse ainsi qu'au respect des droits consacrés par la loi dans le cadre de la procédure de contentieux administratif.

À ce sujet, le Conseil d'État donne à considérer que « *[…] Dans un jugement du 7 octobre 2015 (n° 34.718), le Tribunal administratif a retenu que « l'autorité administrative peut être définie comme étant celle qui met en œuvre un pouvoir administratif, c'est-à-dire qui soit participe à l'exécution de la puissance publique, soit gère un service public, étant relevé que l'autorité administrative doit avoir agi dans la sphère du droit administratif.*

D'après le premier critère dégagé on doit qualifier d'acte administratif, l'acte pris par une autorité relevant, du moins pour cet acte, de la sphère du droit administratif. Il s'agit normalement d'un organisme de droit public ayant la qualité d'autorité administrative, celle-ci étant qualifiée comme autorité participant à un titre quelconque à l'exercice de la puissance publique, c'est-à-dire exerçant des prérogatives de droit public, investie pour l'acte considéré de pouvoirs exorbitants du droit commun applicable entre particuliers, en d'autres termes, du droit de prendre des décisions unilatérales opposables aux destinataires et exécutoires, au besoin, par voie de contrainte - peu importe que l'autorité relève, pour d'autres attributions et décisions, de juridictions différentes.

À côté de ce premier critère de distinction coexiste un second, à savoir celui du service public.

Peuvent être considérées comme des autorités administratives des institutions de droit privé qui sont chargées de la gestion d'un service public ou d'une mission d'intérêt général. »

Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés remplit les conditions précitées et est ainsi en droit de se voir accorder par la loi le pouvoir de prendre des sanctions et mesures administratives.

Le nouvel article 19-6 appelle cependant les observations suivantes.

Le Conseil d'État tient à rappeler qu'en la matière, les règles relatives à la procédure administrative non contentieuse trouveront à s'appliquer.

Pour ce qui est des personnes et entités visées, il convient de relever que le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés est à considérer comme une personne relevant du champ d'application de ce nouvel article 19-6. Relèvent également de ce champ d'application des personnes ou entités, comme les établissements publics ou les chambres professionnelles, pour lesquelles la sanction prévue au paragraphe 2, lettre d), à savoir la radiation d'office, n'est pas concevable. Ainsi, certaines sanctions administratives ne pourront pas être appliquées à l'ensemble des personnes ou entités inscrites au registre de commerce et des sociétés.

Est-ce que les sanctions et mesures administratives prévues au paragraphe 2 sont cumulatives ? En d'autres termes, est-ce que le gestionnaire peut prononcer, par exemple, la mesure administrative visée à la lettre a) en plus d'une amende administrative ? Le Conseil d'État relève que la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier prévoit une disposition particulière concernant la publication de la sanction ou mesure administrative. Il renvoie à cet égard à l'article 63-3bis de la loi précitée du 5 avril 1993, qui fixe les conditions dans lesquelles une telle publication peut avoir lieu. Cet article 63-3bis est plus protecteur des droits de la personne ou entité concernée.

La lettre c) prévoit une amende administrative unique de 3 500 euros, sauf pour les associations sans but lucratif et les fondations, pour lesquelles l'amende est fixée à 250 euros.

Le but poursuivi étant de contraindre les personnes ou entités inscrites de mettre à jour leurs données au registre de commerce et des sociétés, le Conseil d'État estime qu'une contrainte par voie d'astreinte est plus efficace. Il renvoie à l'article 63, paragraphe 3, de la loi précitée du 5 avril 1993, qui dispose que « [d]ans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs prévus aux articles 53 et 59, la CSSF peut imposer une astreinte contre les personnes visées au paragraphe (1) ci-dessus afin d'inciter ces personnes à se conformer aux injonctions de la CSSF. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros. »

En outre, l'amende administrative unique fixée à la lettre c) ne tient compte ni de l'infraction retenue, ni de sa gravité, ni de sa durée. Pour le moins, une échelle de montants que le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut prononcer avec un minimum et un maximum serait plus appropriée à cet égard.

La lettre c) introduit une différence dans le montant de l'amende pouvant être prononcée contre une association sans but lucratif ou une fondation et contre les autres personnes ou entités inscrites au registre de commerce et des sociétés. Les infractions à la loi précitée du 19 décembre 2002 qui peuvent être retenues à l'encontre d'une association sans but lucratif ou d'une fondation peuvent être aussi lourdes de conséquences que celles qui peuvent être retenues à l'encontre d'une autre personne ou entité. Au regard des obligations imposées aux unes (associations sans but lucratif et fondations) et aux autres (les autres personnes et entités qui tombent dans le champ d'application de la loi précitée du 19 décembre 2002), la différence de traitement entre ces deux catégories risque de contrevenir à l'article 10bis de la Constitution, surtout que les premières ne supportent déjà pas la majoration des frais de dépôt (cf. par. 4 lettre b)). En l'absence de justification d'une telle différence de traitement, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

La lettre d) permet au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés de prononcer une radiation d'office du dossier de la personne ou de l'entité concernée, « sans que cela emporte dissolution ». Comme indiqué précédemment, cette mesure ne peut pas concerner toutes les personnes ou entités. Ainsi, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, les établissements publics ou les chambres professionnelles, pour ne citer que ceux-ci, ne peuvent pas faire l'objet de cette mesure. Qu'en est-il des sociétés qui font l'objet d'un régime particulier, comme les sociétés relevant de la surveillance prudentielle de la Commission de surveillance du secteur financier ou du Commissariat aux assurances ou des sociétés d'avocats ? Le champ d'application de la lettre d) est ainsi source d'insécurité juridique.

Par ailleurs, cette sanction est encore source d'insécurité juridique dans la mesure où, d'une part, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés est obligé d'inscrire les personnes et entités visées à l'article 1er de la loi précitée du 19 décembre 2002. D'autre part, quelle sera la conséquence d'une telle radiation, si elle n'emporte pas dissolution de la personne ou entité concernée ? Celle-ci continuera à exister, vu que sa personnalité juridique (si elle en a une) ne sera pas affectée. Elle existerait ainsi en marge du registre de commerce et des sociétés, ce qui irait clairement à l'encontre du but recherché. S'agissant d'une ultima ratio, il aurait été plus judicieux de faire appliquer à leur encontre l'article 1200-1 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

Finalement, quelle serait la conséquence d'une telle radiation sur l'inscription de la personne ou de l'entité concernée au Registre des bénéficiaires effectifs, si, au regard de la loi précitée du 13 janvier 2019, elle serait à jour de ses inscriptions ?

Pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la lettre d) du paragraphe 2 du nouvel article 19-6 ».

Par voie d'amendement parlementaire, la Commission de la Justice entend modifier l'article sous rubrique. Or, cet amendement ne recueille pas l'assentiment du Conseil d'État, qui fait observer que : « *[…] Les auteurs ont prévu un délai d'un mois pour introduire un recours en annulation contre une décision du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, alors qu'à l'article 19-6, paragraphe 4, alinéa 3, le délai est de trois mois. À cet égard, le Conseil*

d'État demande aux auteurs de s'en tenir au délai de droit commun pour l'introduction du recours en annulation devant le tribunal administratif qui est de trois mois, à moins que des raisons impérieuses ne plaident en faveur d'un délai plus court, auquel cas le Conseil d'État demande aux auteurs de fournir des explications quant à ces raisons impérieuses ».

Le libellé est alors amendé une deuxième fois par les membres de la Commission de la Justice. À la suite de la remarque critique formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire par rapport à l'article sous rubrique, le délai du recours a été aligné sur le recours de droit commun de trois mois à l'endroit de l'article 26 du projet de loi.

Ce libellé amendé recueille l'accord du Conseil d'État, qui se montre en mesure de lever son opposition formelle.

Ad Article 26

L'article 26 du projet de loi modifie l'article 21 de la loi modifiée du 19 décembre 2002.

La modification vise à supprimer la sanction pénale initialement prévue dans la loi modifiée du 19 décembre 2002, qui en pratique était difficile à mettre en œuvre. Cette suppression découle également de la création d'une amende administrative, prescrite au nouvel article 19-6, dont le détail est explicité dans le commentaire précédent, et du principe *non bis in idem*. Le défaut d'inscription ou d'immatriculation, actuellement sanctionné dans le texte par une amende pénale, est couvert par le nouvel article 19-6.

Ce fait sera à l'avenir potentiellement sanctionné d'une amende administrative. Ces sanctions administratives sont susceptibles de faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives, endéans le délai de droit commun de trois mois.

Le Conseil d'État marque son accord avec le libellé, à la suite des amendements parlementaires visant les 25 et 26 du projet de loi.

Ad Article 27

L'article 27 du projet de loi ajoute un nouvel article 22-4 dans la loi modifiée du 19 décembre 2002.

Cet article tient compte du fait que les traitements que le gestionnaire est amené à effectuer sont en augmentation et ils trouvent leur source dans l'extension des missions confiées à ce dernier, qui sont liées à la précision des informations recueillies et aux finalités poursuivies par le RCS. En effet, rappelons qu'une des priorités proposées dans ce projet de loi est d'améliorer la confiance en les registres nationaux, dont le RCS, en assurant la qualité de données collectées et leur maintien à jour. Le gestionnaire doit donc être proactif en la matière. En outre, en raison des données qu'il gère, le gestionnaire a aussi et à son niveau, un rôle à jouer

en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme. Il doit dans ce contexte mettre en œuvre une approche basée sur les risques, qui implique une vue analytique et transversale de la banque de données afin de capter les risques inhérents.

Afin d'atteindre ces objectifs, le gestionnaire doit pouvoir effectuer des traitements spécifiques et s'appuyer sur des outils informatiques adaptés, qui viennent en parallèle de la banque de données source, gérée informatiquement par le CTIE. Ainsi, ces traitements sont directement réalisés par le gestionnaire sur une plateforme sécurisée, hébergée auprès du CTIE, sur laquelle la copie d'une partie de la banque de données du RCS est déposée.

Le suivi automatisé du contenu de la banque de données du RCS, qui permettra de détecter les entités potentiellement en manquement au regard de leur obligation de dépôt et de publication, est un des exemples de traitement transversal que le gestionnaire effectuera. Citons aussi la comparaison des personnes inscrites au RCS par rapport aux listes de sanctions émises par l'Union européenne ou l'Organisation des Nations Unies. Un autre exemple peut être donné en ce qui concerne l'élaboration de statistiques particulières, requises par le ministère de la Justice dans le cadre de l'évaluation des risques au niveau national, qui supposent un traitement spécifique par le gestionnaire.

Le Conseil d'État marque son accord avec le texte proposé.

Ad Article 28

L'article 28 du projet de loi modifie l'article 23 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 et vise à supprimer la référence à une disposition légale qui a été abrogée.

Cette disposition ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'État.

Ad Article 29

L'article 29 du projet de loi modifie l'article 1er de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « la loi modifiée du 13 janvier 2019 »).

La modification vise à adapter le champ d'application du RBE, suite à la modification proposée à l'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 et à exclure les succursales des sociétés commerciales et civiles, des groupements d'intérêt économique et des groupements européens d'intérêt économique de droit luxembourgeois, alors que les sociétés ou groupements de droit luxembourgeois dont elles émanent sont d'ores et déjà soumis à l'obligation de déclarer leurs bénéficiaires effectifs au RBE.

Le libellé proposé recueille l'accord du Conseil d'État.

Ad Article 30

L'article 30 du projet de loi modifie l'article 2 de la loi modifiée du 13 janvier 2019.

Cet article résulte d'un amendement parlementaire qui a pour but de fixer dans la loi l'objet et les finalités poursuivis par la création du RBE.

La finalité de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme est une évidence en soi, compte tenu du fait que le registre a été mis en place au départ en transposition de la directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, ainsi que par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

Il est à noter que ceci vise aussi bien les aspects de blanchiment eux-mêmes que des infractions sous-jacentes à l'origine du blanchiment, l'un et l'autre étant intimement liés et devant faire l'objet de la même attention des acteurs impliqués dans la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Les autres fins visées sont d'autres traitements légitimes, ceux visés sous b) et c) étant par ailleurs explicitement considérés par le RGPD (article 89.1) comme n'étant pas incompatibles avec les finalités initiales et le point d) laissant le soin au législateur de fixer dans le cadre de lois futures d'autres finalités. Ceci serait par exemple le cas pour la mise en place de mécanisme de filtrage en matière d'investissements étrangers qui impliquent de pouvoir vérifier qui sont les bénéficiaires effectifs.

Le Conseil d'État marque son accord avec le libellé proposé.

Ad Article 31

L'article 31 du projet de loi modifie l'article 5 de la loi modifiée du 13 janvier 2019.

La CNPD a, dans le cadre de son avis du 31 mars 2023, rappelé plusieurs dispositions légales applicables en matière de traitement des données à caractère personnel qui découlent directement du RGPD. Ainsi, elle tient à rappeler « *[…] que la notion de responsable du traitement est un concept fonctionnel en ce qu'il vise à répartir les responsabilités en fonction des rôles réels des parties. Cela signifie que le statut juridique du ministre ayant la Justice dans ses attributions (ci-après le « ministre ») en tant que responsable du traitement, tel que*

défini par les textes sous avis, doit être déterminé par ses activités réelles plutôt que par sa désignation formelle. Il en va de même pour le gestionnaire du RCS, et pour le gestionnaire du RBE qui agissent, selon les dispositions sous examen, en tant que « sous-traitant » du ministre. Or, comme soulevé infra, la Commission nationale se demande si dans les faits le rôle du gestionnaire du RCS et du gestionnaire du RBE n'irait pas au-delà du rôle de sous-traitant du ministre et que ces derniers agiraient en tant que responsable du traitement. Dès lors, il est important de veiller à ce que les dispositions des textes sous examen reflètent la réalité du rôle du ministre, du gestionnaire du RCS et du gestionnaire du RBE […] ».

La Commission de la Justice décide d'amender les paragraphes 1er et 2 pour donner suite aux observations formulées par la CNPD dans son avis précité[4].

Le Conseil d'État marque son accord avec le libellé proposé.

Ad Article 32

L'article 32 du projet de loi modifie l'article 6, paragraphe 1er de la loi modifiée du 13 janvier 2019.

La modification proposée ouvre la voie à un nouveau canal électronique pour effectuer des déclarations au RBE. Ainsi, parallèlement au site Internet du gestionnaire, il sera possible, selon les besoins, de mettre en place de nouveaux services informatiques permettant une communication automatisée des informations à inscrire au RBE par le biais d'une nouvelle plateforme informatique mise en place par le CTIE. Il est en effet envisagé d'offrir aux déclarants, notamment à ceux effectuant un volume important de déclarations au RBE, la possibilité d'automatiser le transfert de leurs demandes, sans passer par le site Internet du gestionnaire, site sur lequel il n'est possible d'effectuer que des opérations individualisées et non de masse. Il s'agit ici d'adapter le texte aux nouvelles technologies de communication, alors que cette évolution est également envisagée pour les échanges entre les usagers et le RCS.

Le Conseil d'État n'a pas d'observations particulières à soulever par rapport au libellé proposé.

Ad Article 33

L'article 33 du projet de loi ajoute un paragraphe 5 à l'article 7 de la loi modifiée du 13 janvier 2019.

Pour donner suite à une observation formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire par rapport à l'article 35 (article 30 initial) du projet de loi, un paragraphe similaire à celui introduit dans le cadre de la loi modifiée précitée du 19 décembre 2002 est

[4] Doc. parl. n°7961/04.

introduit, étant précisé qu'il a été estimé qu'il est plus pertinent d'introduire ce paragraphe à l'article 7 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 qui porte de façon générale sur les recours contre les décisions prises.
Dans la foulée, une disposition particulière portant sur le recours contre une décision sur une amende administrative telle que prévue à l'article 9, paragraphe 4, dernier alinéa de la loi modifiée précitée du 19 décembre 2002 n'est plus nécessaire et peut être supprimée comme étant alors superfétatoire.

Le Conseil d'État marque son accord avec le libellé proposé.

Ad Article 34

L'article 34 du projet de loi modifie l'article 8 de la loi modifiée du 13 janvier 2019.

L'ajout proposé consiste à inscrire dans la loi l'obligation pour les professionnels et les autorités nationales de consulter les données inscrites au RBE, dans le cadre de leurs missions respectives de vérification ou de surveillance, ceci afin de favoriser le contrôle *a posteriori* de la qualité de l'information qui s'y trouve inscrite. Le paragraphe 3 est supprimé car son contenu est repris de manière plus générale à l'article 9.

Le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé proposé et estime que celui-ci présente un risque d'insécurité juridique. Il fait observer que « *[…] L'article sous examen modifie l'article 8 de la loi précitée du 13 janvier 2019, afin d'y inscrire l'obligation pour les autorités nationales et les professionnels de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs dans le but, selon le commentaire de l'article afférant, « de favoriser le contrôle a posteriori de la qualité de l'information qui s'y trouve inscrite. »*

Quelles sont les entités inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs dont les données doivent être ainsi consultées ? Doit-on forcer une autorité nationale ou un professionnel de consulter les données de toute entité dont ils ont connaissance ? À quel intervalle est-ce que la consultation doit avoir lieu (mensuellement, semestriellement, trimestriellement) ? À quelle sanction l'autorité nationale ou le professionnel s'exposent-ils s'ils méconnaissent cette obligation ? Quels sont les moyens de contrôle ?

Au regard de ces interrogations, la modification proposée à l'article 29 de la loi en projet est source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit par conséquent s'y opposer formellement et propose l'abandon de cet ajout ».

La Commission de la Justice prend position sur les interrogations soulevées par le Conseil d'État dans le cadre d'une série d'amendements parlementaires. À la question de savoir quelles données des entités inscrites au RBE doivent être consultées, la Commission peut ici confirmer que le texte de référence en la matière est la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui définit les obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du

terrorisme. Il ne s'agit pas de couvrir ici « toute entité » dont le professionnel a connaissance, mais de viser sa clientèle telle que définie par la loi précitée du 12 novembre 2004.

Il semble indispensable de clarifier cette obligation, étant donné qu'il n'est pas suffisant de consulter le RBE uniquement lors de l'entrée en relation avec un client, mais d'effectuer ce contrôle tout au long de la relation d'affaires, faisant ainsi partie de l'obligation de vigilance envers sa clientèle de manière générale.

Le contrôle *ex post* a pour avantage que chaque professionnel effectue son contrôle de manière autonome et peut faire le comparatif avec les données inscrites dans le RBE. Le contrôle effectué directement par les acteurs en relation avec le client aboutit à une qualité d'information bien meilleure qu'un contrôle sur pièce effectué par le teneur de registre.

Cette approche est d'ailleurs confirmée par le nouveau règlement européen[5] relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme dans son considérant 54 :
« La consultation des registres des bénéficiaires effectifs permet aux entités assujetties de vérifier leur concordance avec les informations obtenues dans le cadre du processus de vérification et ne devrait pas constituer la principale source de vérification de l'entité assujettie. Lorsque les entités assujetties constatent des divergences entre les informations figurant dans les registres des bénéficiaires effectifs et les informations qu'elles obtiennent auprès du client ou d'autres sources fiables lors de l'exercice de la vigilance à l'égard de la clientèle, elles devraient signaler ces divergences aux entités chargées du registre des bénéficiaires effectifs concerné afin que des mesures puissent être prises pour remédier aux incohérences. Ce processus contribue à la qualité et à la fiabilité des informations figurant dans les registres des bénéficiaires effectifs, dans le cadre d'une approche multidimensionnelle visant à faire en sorte que les informations contenues dans les registres des bénéficiaires effectifs soient exactes, adéquates et à jour. »

Cette approche multidimensionnelle fait aussi partie des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) en la matière.

À la question de savoir à quel intervalle la consultation doit avoir lieu (mensuellement, semestriellement ou trimestriellement), il convient de renvoyer à la loi précitée du 12 novembre 2004 qui précise que ces procédures d'identification sont à effectuer en fonction de l'appréciation des risques liés aux types de clients, aux pays ou zones géographiques et aux produits, services, transactions ou canaux de distribution particuliers. L'article 3, paragraphe 5 de la loi précitée du 12 novembre 2004 dispose ainsi que « *les professionnels sont tenus d'appliquer les procédures de vigilance à l'égard de la clientèle non seulement à tous leurs nouveaux clients, mais aussi, aux moments opportuns, à la clientèle existante en fonction de leur appréciation des risques* ».

[5] Pas encore publié, ce règlement fait partie du nouveau « paquet AML » qui sera voté par le Parlement européen en avril 2024. https://finance.ec.europa.eu/publications/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism-legislative-package_en?prefLang=fr&etrans=fr#regulation

Les sanctions auxquelles l'autorité nationale ou le professionnel s'exposent s'ils méconnaissent cette obligation sont prévues par la loi précitée du 12 novembre 2004. Les moyens de contrôle sont également ceux mis en œuvre par ladite loi.

Quant aux entités publiques, il est en effet exact que celles-ci n'ont pas d'obligation de consultation car elles ne sont tout simplement pas soumises à la loi précitée du 12 novembre 2004, mais disposant toutefois d'un accès, il est plus efficace de leur imposer également l'obligation de remonter toute divergence qu'elles pourraient identifier afin de renforcer la qualité des données inscrites au RBE.

Ad Article 35

L'article 35 du projet de loi modifie l'article 9 de la loi modifiée du 13 janvier 2019.

Dans le cadre de ses missions, le gestionnaire du RBE doit s'assurer de l'exactitude des données inscrites. Pour ce faire, il dispose d'un contrôle *a priori*, qui s'exerce au moment de la présentation d'une demande de dépôt, tel que prescrit à l'article 7 de la loi. Ainsi, avant l'insertion des données communiquées dans la banque de données du RCS, celles-ci sont vérifiées par le gestionnaire qui peut déjà aujourd'hui requérir des pièces justificatives additionnelles. Le nouvel alinéa 1er, inséré au paragraphe 1er, vise à permettre au gestionnaire, dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* de la banque de données, de contacter une entité immatriculée pour s'assurer que l'information inscrite est toujours correcte et de pouvoir demander une pièce complémentaire justifiant l'inscription. Ceci permettra de corriger les éventuelles erreurs que le gestionnaire n'aurait pas ou n'aurait pu relever lors de son contrôle *a priori*.

Au paragraphe 2, point d), les termes « , ni, le cas échéant perte de la personnalité juridique, » sont insérés en réponse à l'observation du Conseil d'État sur le sens respectif des procédures de dissolution administrative et de la radiation administrative. Les mots « le cas échéant » s'expliquent par le fait que la radiation administrative peut également viser des entités comme les fonds communs de placement qui n'ont pas la personnalité juridique.

Le Conseil d'État marque son accord avec le texte proposé, tout en relevant « *[…] qu'en l'absence d'indication de recours, un recours contre une mesure prise par le gestionnaire en application de l'article 9 peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Tribunal administratif dans un délai de trois mois* ».

Ad Article 36

L'article 36 du projet de loi modifie l'article 11 de la loi modifiée du 13 janvier 2019.

L'article 11 de la loi précitée entend réformer l'accès au registre, et ce, suite à l'arrêt[6] *Luxembourg Business Registers* de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 novembre 2022.

S'il est clair que les professionnels du secteur financier, ayant une obligation légale dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que les autorités nationales, doivent disposer d'un tel accès au registre dans le cadre de leur travail quotidien, la question de la détermination des autres personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme nécessite une réponse de la part du législateur.

La Commission de la Justice entend garantir aux journalistes professionnels et aux organisations nationales de la société civile, constituées sous forme d'association sans but lucratif ou de fondation, présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, qu'ils puissent effectuer des recherches dans ce registre.

Les membres de la Commission de la Justice ont eu un échange avec les membres du Conseil d'État, afin de clarifier l'intention du législateur sur ce point crucial de la future loi. Dans son avis complémentaire le Conseil d'État examine le texte proposé par la Commission de la Justice.

Il fait observer que « *[…] le Conseil d'État se déclare d'accord avec l'utilisation de l'adverbe « notamment ». Ainsi, des journalistes professionnels exerçant à l'étranger ainsi que des organisations présentant un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme établies à l'étranger pourront avoir accès au registre des bénéficiaires effectifs.*

Si, en principe, l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ainsi ouvert aux journalistes et aux organisations précités, le régime auquel ils sont soumis diffère fondamentalement de celui des personnes visées à l'article 11, paragraphe 2, points 1° et 2°, tel qu'amendé par l'amendement sous rubrique. Ainsi, en vertu de l'article 12, paragraphe 1er, alinéa 1er, de la loi précitée du 13 janvier 2009 tel que modifié par l'amendement 22, si les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias et les « organisations nationales de la société civile » ont un accès « aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités » inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs, l'alinéa 2 de cet article 12, paragraphe 1er, limite ce droit d'accès pour les autres personnes, dont les journalistes et organisations étrangers, aux « informations des seules personnes morales ou entités qui sont l'objet immédiat de leurs recherches ».

De même, contrairement aux journalistes professionnels au sens de la loi précitée du 8 juin 2004 et aux « organisations nationales de la société civile », les personnes qui ne sont pas visées à l'article 11, paragraphe 2, points 1°, 2° et 4°, donc notamment les journalistes et

[6] Arrêt de la CJUE, 22/11/2022, Luxembourg Business Registers, Affaire C-37/20.

organisations établis dans un État membre de l'Union européenne, doivent présenter une demande d'accès en application de l'article 15bis de la loi précitée du 13 janvier 2009 tel que modifié par l'amendement 24.

Le fait de prévoir une liste d'informations accessibles et un régime d'accès différent pour les journalistes et organisations établis dans un État membre de l'Union européenne constitue une discrimination manifeste contraire à l'article 21, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dès lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Par ailleurs, en ce qui concerne les « organisations nationales de la société civile », visant des associations sans but lucratif et les fondations, pour autant qu'elles présentent « un lien avec la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme », la notion de « présentant un lien » est vague, rendant difficile l'appréciation à effectuer par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. Il en va de même pour la notion d'organisations [nationales] de la société civile » et la référence aux associations sans but lucratif et fondations est trop limitative par rapport aux entités pouvant exister dans d'autres pays. Le Conseil d'État propose de reformuler le point 2° afin d'y mentionner « les organisations, associations et fondations, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet est la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ».

Les personnes visées au point 3° et qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs de leur contrepartie dans le cadre d'une transaction ne le font pas uniquement dans un souci de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Elles peuvent aussi souhaiter connaître cette identité afin de s'assurer de la réputation ou de la solidité financière de cette contrepartie. Le Conseil d'État note cependant que l'article 15bis dispose, notamment en son paragraphe 3, que l'accès doit être motivé par « un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme » ».

Suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État, le texte est amendé par les membres de la Commission de la Justice. Cet amendement précise que l'accès des journalistes et des associations établis dans l'Union européenne a été mis sur le même plan que l'accès des journalistes établis au Luxembourg.

Il est proposé de profiter de l'occasion pour ajouter au point 3° du paragraphe 2 une précision quant aux personnes qui envisagent de conclure une transaction avec une entité immatriculée en y insérant la précision prévue dans la toute prochaine 6e directive AML qui énonce à l'égard de celles-ci que la demande de consultation doit être guidée par le fait que ces personnes veulent éviter tout lien entre les transactions qu'elles entendent conclure et le blanchiment et le financement du terrorisme.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État a avisé favorablement texte proposé par la Commission de la Justice.

Par la suite, l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg a jugé nécessaire qu'un avocat devrait également être en mesure d'avoir accès au RBE aux fins de connaitre les bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée, du fait que leurs clients ont l'intention de conclure des transactions avec celles-ci. La Commission de la Justice a amendé le texte de l'article sous rubrique en ce sens, cependant cet amendement a fait l'objet d'une opposition formelle du Conseil d'État.

Le Conseil d'État renvoie, dans le cadre de son troisième avis complémentaire, au considérant 42 de la directive (UE) 2024/1640 du 31 mai 2024, dite « sixième directive blanchiment », qui dispose que « « *[l]'intégrité des transactions commerciales est essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur et du système financier de l'Union. À cette fin, il importe que les personnes qui souhaitent entretenir des relations d'affaires avec des entités juridiques ou constructions juridiques dans l'Union puissent accéder aux informations sur leurs bénéficiaires effectifs afin de vérifier que leurs homologues commerciaux potentiels ne sont pas impliqués dans des activités liées au blanchiment de capitaux, à ses infractions sous-jacentes ou au financement du terrorisme. De nombreux exemples probants font apparaître que les criminels dissimulent leur identité derrière des structures d'entreprise, et la possibilité pour les personnes susceptibles de conclure des transactions avec une entité juridique ou une construction juridique de prendre connaissance de l'identité des bénéficiaires effectifs contribue à lutter contre l'utilisation abusive d'entités juridiques ou de constructions juridiques à des fins criminelles. Une transaction ne se limite pas aux activités de négociation ni à la fourniture ou à l'achat de produits ou de services, mais pourrait également inclure les situations dans lesquelles une personne est susceptible d'investir des fonds tels que définis à l'article 4, point 25), de la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil ou des crypto-actifs dans l'entité juridique ou la construction juridique, ou d'acquérir l'entité juridique. Par conséquent, l'obligation de démontrer l'intérêt légitime à accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs ne devrait pas être considérée comme remplie uniquement par les personnes exerçant des activités économiques ou commerciales. » Au vœu de l'article 78 de la directive (UE) 2024/1640 précitée, celle-ci est à transposer pour le 10 juillet 2027 au plus tard, mais certaines dispositions doivent l'être plus tôt et notamment l'article 12, qui est à transposer pour le 10 juillet 2026 au plus tard.*

Le Conseil d'État constate que l'amendement sous examen constitue ainsi une transposition partielle de ladite directive sur le seul point concerné. Il note toutefois que ses auteurs confèrent le droit de consulter les données concernées non pas directement aux entités qui entendent entrer en relations d'affaires avec des cocontractants potentiels, mais seulement aux professionnels qui conseillent ces entités, de telle sorte que la transposition n'est pas conforme au prescrit du droit européen. Si, en effet, le législateur luxembourgeois peut aller au-delà du prescrit européen en étendant le droit de consulter le RBE à des professionnels assistant une entité donnée dans ses projets, il doit néanmoins mettre en place également une possibilité de consultation directe en faveur de ces entités, notamment afin d'éviter de créer un monopole de consultation en faveur desdits professionnels.
Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'amendement sous examen et propose son abandon jusqu'au dépôt d'une loi de transposition compréhensive de la sixième directive blanchiment précitée ».

Le ministère de la Justice a jugé utile, en date du 27 novembre 2024, d'adresser une dépêche au Conseil d'État afin d'apporter des informations additionnelles sur ce point. Il est relevé que l'article 36 du projet de loi incorpore d'ores et déjà cet accès en visant les « *personnes qui souhaitent connaitre l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles- ci*», ceci suite aux amendements adoptés par la Commission de la Justice et transmis au Conseil d'État en date du 30 juin 2023 (amendement n°21 modifiant l'article 35 initial (article 36 nouveau) de la loi modifiée du 13 janvier 2019, doc. parl. 7961/05, p. 15).

Il est rappelé que ce texte a ensuite encore été légèrement adapté par les amendements parlementaires transmis en date du 18 avril 2024 au Conseil d'État (amendement n°6, doc. parl. 7961/10, p. 5) avec l'explication suivante : « *Il est proposé de profiter de l'occasion pour ajouter au point 3° du paragraphe 2 une précision quant aux personnes qui envisagent de conclure une transaction avec une entité immatriculée en y insérant la précision prévue dans la toute prochaine 6e directive AML qui énonce à l'égard de celles-ci que la demande de consultation doit être guidée par le fait que ces personnes veulent éviter tout lien entre les transactions qu'elles entendent conclure et le blanchiment et le financement du terrorisme.* ».

La teneur finale de l'article 36 avait été reproduite dans les derniers amendements transmis en date du 11 juillet 2024 (doc. parl. 7961/16, pp. 1, 2, 15 et 16), sans mettre en exergue toutefois les changements qui avaient été apportés par les précédents amendements et déjà avisés par le Conseil d'État.

Dans ces conditions, il y a lieu de poser la question sur la portée de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son 3e avis complémentaire en rapport avec le 1er et le 2e amendement au vu du texte complet de l'article 36 du projet de loi tel qu'il résulte des amendements successifs soumis jusqu'ici.

Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'État marque son accord avec le libellé retenu. Il prend acte de l'explication fournie par le ministère, qui précise que « *[…] l'accès au registre des bénéficiaires effectifs pour des « personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme », de sorte que le prescrit de l'article 12, paragraphe 2, alinéa 1er, lettre c), de la directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849, est respecté* ».

Ad Article 37

L'article 37 du projet de loi modifie l'article 12 de la loi modifiée du 13 janvier 2019.

Cet article introduit différents types d'accès, et ce, en fonction des différentes personnes visées à l'article 11 de la loi modifiée du 13 janvier 2019. Le texte amendé par la Commission de la Justice fait suite aux échanges de vues de la commission parlementaire avec des représentants du Conseil de Presse. Il est primordial que la future loi garantisse aux journalistes qu'ils puissent effectuer des recherches journalistiques en ayant recours aux données contenues dans le RBE.

Par la modification de l'article 36 du projet de loi, le Conseil d'État se montre en mesure de marquer son accord avec le texte de l'article sous rubrique.

Ad Article 38

L'article 38 du projet de loi modifie l'article 13 de la loi modifiée du 13 janvier 2019.

La Commission de la Justice estime utile de créer la base légale pour que le Gouvernement puisse adopter un règlement grand-ducal fixant les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation du registre. Il est jugé utile que ce règlement grand-ducal précisera en particulier que pour l'accès des journalistes professionnels, le Conseil de Presse recevra du LBR les habilitations informatiques nécessaires pour conférer l'accès aux journalistes professionnels *via* l'outil informatique mis à disposition par le LBR au Conseil de Presse à cette fin.

Le paragraphe 2 porte sur la sécurité informatique et apporte des précisions importantes sur la conservation des données de journalisation.

Le paragraphe 3 prévoyant la règle de « *no-tipping off* » est adapté pour englober les personnes nouvellement énumérées dans la loi comme ayant accès au RBE et qui doivent pouvoir bénéficier de cette mesure. La question ne se posait pas dans les mêmes termes auparavant alors que ces personnes avaient accès à ces données en tant que membres du public.

Le Conseil d'État marque son accord avec le libellé proposé, tout en suggérant une reformulation de celui-ci. La Commission de la Justice fait sienne cette suggestion.

Ad Article 39

L'article 39 du projet de loi modifie l'article 15 de la loi modifiée du 13 janvier 2019.

Le nouvel article 15*bis* de la loi prémentionnée apporte des précisions sur la demande à formuler pour obtenir un accès au RBE ainsi que sur les informations qui doivent être ajoutées obligatoirement à cette demande. Le gestionnaire du registre examine les demandes qui lui

sont soumises, en prenant en considération l'avis de la commission consultative prévue à l'article 15*ter* et procède à une mise en balance des droits fondamentaux en cause.

À noter que le demandeur peut formuler un recours juridictionnel devant le Tribunal administratif contre une décision de refus émanant du gestionnaire.

Le Conseil d'État renvoie de prime abord à son opposition formelle visant l'article 36 du projet de loi (article 11 de la loi modifiée du 13 janvier 2019). De plus, il critique le texte proposé qui « *vise l'accès à « un nombre limité de personnes morales ou entités ». D'une part, il convient de supprimer la référence aux « personnes morales » et de ne se référer qu'aux « entités immatriculées » (voir article 1er, point 4°, de la loi du 13 janvier 2019). D'autre part, que signifient les termes « nombre limité » ? Le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de prévoir un nombre précis* ».

La Commission de la Justice amende le libellé de l'article sous rubrique et procède à la suppression des termes litigieux, tout en signalant qu'il est impossible de fixer un nombre précis d'entités ou de personnes morales pouvant faire l'objet d'une consultation, comme ce nombre serait déterminé de façon arbitraire ou bien trop important ou trop limité. De plus, ceci n'empêcherait pas des demandes successives. Il est néanmoins proposé d'ajouter la précision que la demande ne peut viser que les entités en lien direct avec les recherches ou investigations menées et que ceci ne peut porter sur l'ensemble des entités inscrites.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se montre en mesure de lever ses oppositions formelles précédemment émises.

Ce texte a été amendé par la suite, afin d'intégrer une suggestion formulée par l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg portant sur l'accès des avocats au RBE (*cf*. commentaire de l'article 36). Étant donné que cette extension d'accès a finalement été retirée dans le cadre de l'instruction parlementaire, le libellé de l'article est rétabli dans sa teneur antérieure.

Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'État marque son accord avec le libellé proposé.

Ad Article 40

L'article 40 du projet de loi ajoute un nouvel article 15*ter* dans la loi modifiée du 13 janvier 2019.

L'article sous rubrique entend créer la base légale nécessaire pour mettre en place une commission consultative qui assure les missions qui lui sont dévolues par l'articles 15*bis*, paragraphe 3.

De plus, l'article crée également la base légale qui permet au Gouvernement de fixer la composition et les modalités d'exécution des missions de la commission consultative, en adoptant un règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État marque son accord avec le texte proposé.

Ad Article 41

L'article 41 du projet de loi ajoute deux articles nouveaux dans la loi modifiée du 13 janvier 2019, à savoir les articles 16-1 et 16-2.

Suite à l'observation de la CNPD, il y a lieu d'indiquer que le RBE sera interconnecté avec le seul RCS. Inversement, le RCS est interconnecté non seulement avec le RBE, mais aussi avec le RESA. Le bout de phrase proposé en début du paragraphe 1er de l'article 16-2 a pour objet de répondre à l'observation de la CNPD au paragraphe 57 de son avis : « *[…] dans le cadre des missions respectives du RCS et du RBE il est prévu un système d'échange automatisé [...]* ».

Le Conseil d'État exprime ses réserves par rapport au texte initialement proposé. Il fait observer que « *[…] En ce qui concerne les modifications apportées au paragraphe 2 de l'article 16-2 de la loi précitée du 13 janvier 2019, le Conseil d'État renvoie à ses observations et à l'opposition formelle formulée relatives à l'amendement 13 à propos de l'article 15-1 de la loi précitée du 19 décembre 2002, l'opposition formelle y formulée étant réitérée à l'encontre de la disposition sous examen ».*

Par voie d'amendement, le texte est adapté par la Commission de la Justice. L'adaptation effectuée suit la même logique que celle effectuée dans le contexte du RCS (*cf*. article 23 du projet de loi, portant sur l'article 15-1 de la loi précitée du 19 décembre 2002), sauf que la liste des traitements de données à caractère personnel est plus limitée.

Cette reformulation du texte recueille l'accord du Conseil d'État.

Ad Article 42

L'article 42 du projet de loi insère i un chapitre 6*bis* nouveau dans la loi modifiée du 13 janvier 2019, comprenant les articles19*bis*, 19*ter* et 19*quater* nouveaux.

Article 19*bis*

Les traitements que le gestionnaire peut être amené à effectuer trouvent leur source dans l'extension des missions de ce dernier, qui se retrouvent dans la précision des finalités poursuivies par le RCS et le RBE. En effet, rappelons qu'une des priorités proposées dans ce projet de loi est d'améliorer la confiance en les registres nationaux, dont le RCS, en assurant la qualité de données collectées et leur maintien à jour. Le gestionnaire doit donc être proactif en la matière. En outre, en raison des données qu'il gère, le gestionnaire a aussi et à son niveau, un rôle à jouer en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment et contre le

financement du terrorisme. Il doit dans ce contexte mettre en œuvre une approche basée sur les risques, qui implique une vue analytique et transversale de la banque de données afin de capter les risques inhérents.

Afin d'atteindre ces objectifs, le gestionnaire doit pouvoir effectuer des traitements spécifiques et s'appuyer sur des outils informatiques adaptés, qui viennent en parallèle de la banque de données source, gérée informatiquement par le CTIE. Ainsi, ces traitements sont directement réalisés par le gestionnaire sur une plateforme sécurisée, hébergée auprès du CTIE, sur laquelle la copie d'une partie de la banque de données du RCS est déposée.

Article 19*ter*. et article 19*quater*.

Compte tenu de la sensibilité du sujet et compte tenu de l'obligation imposée au gestionnaire par l'article 13, paragraphe 3, de ne pas communiquer à l'entité immatriculée ou à un bénéficiaire effectif des informations sur les consultations faites par les autorités et personnes visées à l'article 11, paragraphe 1er, points 1°, 3°, et 4° et des paragraphes 1 er, 2 et 4, une restriction du droit d'accès est prévue conformément à l'article 23 du RGPD, notamment sous les lettres d), g), h) et i) du paragraphe 1er.

La mesure législative ici proposée est en outre conforme aux conditions du paragraphe 2 du même article étant donné que :
- elle prévoit les finalités du traitement (article 2) ;
- elle précise les catégories de données à caractère personnel collectées (article 3) ;
- elle indique l'étendue des limitations (article 19*quater*, paragraphe 2) ;
- elle donne les garanties demandées pour prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites de données par l'exercice du droit d'accès *via* la CNPD qui dispose dans ce cadre de tous les pouvoirs octroyés à elle par la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données ;
- elle détermine les catégories de responsables du traitement (article 5, paragraphes 2 et 6) ;
- prévoit les données de conservation et garanties applicables (articles 10, 13 (2*bis*), 17 et 19 *quater*) ;
- elle consacre le droit des personnes d'être informées de la limitation (article 19*quater*, paragraphe 3).

Le Conseil d'État préconise une reformulation de l'alinéa 2 du nouvel article 19*ter*, afin de viser l'identification non seulement des personnes inscrites au RBE, mais aussi des entités immatriculées. De plus, il préconise une adaptation de l'article 19*quater.*

La Commission de la Justice juge utile de reprendre ces propositions de reformulation et adapte les articles visés dans le sens préconisé par le Conseil d'État.

Ad Article 43

L’article 43 du projet de loi porte sur le nouveau chapitre 3, qui introduit des dispositions modificatives et précise l’entrée en vigueur de la future loi.

Ad Article 44

L’article 44 du projet de loi ajoute un paragraphe 2*bis* à la suite du paragraphe 2 de l'article 11 de la loi du 14 juillet 2023 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifiée par la Chambre des Députés le 13 juin 2023.

Le paragraphe 2*bis* nouveau précise que dans le cadre de ses attributions, le ministère de l'Économie doit pouvoir accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs. L'article 2, point 3, *litera* d) et l'article 11, paragraphe 1er, point 5 prévoient la possibilité de tels accès pour autant qu'il existe une base légale à cet effet, ce qui est l'objet de la présente disposition.

L’article 44 du projet de loi ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d’État.

Ad Article 45

L’article 45 du projet de loi modifie l’article 4, alinéa 2 de la loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation.

Cette modification a pour objet de remédier aux problèmes pratiques survenus lors de la mise en œuvre de cet alinéa, tout en garantissant la traçabilité des envois effectués à destination des sociétés commerciales concernées.

Au vu du grand nombre de sociétés commerciales à notifier, le mécanisme des lettres recommandées avec accusé de réception entraîne un alourdissement considérable et inutile de la procédure. En effet, l’envoi de lettres recommandées avec accusé de réception par le gestionnaire du RCS nécessite une large manipulation manuelle qui a un effet contraire à celui de l’esprit de la loi, à savoir la disparition efficiente et rapide des sociétés commerciales sans substance.

De plus, le recours à une lettre recommandée avec accusé de réception semble inutile dans les nombreuses hypothèses dans lesquelles la société commerciale concernée a un siège dénoncé. Dans ces cas, la société ne dispose pas de siège valablement inscrit au RCS et partant, il sera matériellement impossible de toucher la société et par conséquent d’obtenir un accusé de réception de cette société.

En outre, comme la loi vise surtout les sociétés de type « coquille vide », il est de toute façon très improbable de recevoir un retour de la majorité des sociétés contactées.

Il y a lieu de noter que l'envoi de lettres recommandées sans accusé de réception garantit la traçabilité des envois et apporte ainsi la preuve suffisante que la société concernée a été valablement contactée. L'envoi de simples lettres recommandées fait l'objet d'un traitement automatisé de la part du gestionnaire du RCS et permettrait d'augmenter le volume de traitement des sociétés, d'accélérer le processus et par conséquent de faire disparaître les sociétés visées plus rapidement et plus efficacement.

L'article 45 du projet de loi ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'État.

*

5. Texte proposé par la Commission

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7961 dans la teneur suivante :

Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Chapitre 1er - Modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

Art. 1er. L'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, est remplacé comme suit :

« Art. 1er. Il est tenu un registre de commerce et des sociétés, qui a pour objet :

1° la collecte et l'inscription des informations requises par la loi en rapport avec les personnes et les entités immatriculées visées à l'alinéa 2 ;

2° la conservation de ces informations ;

3° la mise à disposition de ces informations au public et aux administrations et établissements publics aux fins suivantes :

a) à des fins d'information ;

b) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

c) à des fins statistiques ;

d) à des fins scientifiques ;

e) à toutes autres fins déterminées par la loi.

Sont immatriculés au registre de commerce et des sociétés sur leur déclaration ou sur la déclaration d'un mandataire :

1° les commerçants personnes physiques ;

2° les sociétés commerciales à l'exception des sociétés commerciales momentanées et des sociétés commerciales en participation ;

3° les groupements d'intérêt économique ;

4° les groupements européens d'intérêt économique ;

5° les succursales créées au Grand-Duché de Luxembourg par des sociétés commerciales et civiles, des groupements d'intérêt économique et des groupements européens d'intérêt économique, relevant du droit d'un autre Etat ;

5*bis*° les succursales créées au Grand-Duché de Luxembourg par des sociétés commerciales et civiles, des groupements d'intérêt économique et des groupements européens d'intérêt économique de droit luxembourgeois ;

5*ter*° les succursales créées sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne par des sociétés de droit luxembourgeois figurant à l'annexe II de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés ;
6° les sociétés civiles ;
7° les associations sans but lucratif ;
8° les fondations ;
9° les associations d'épargne pension ;
10° les associations agricoles ;
11° les établissements publics de l'Etat et des communes ;
12° les associations d'assurances mutuelles ;
13° les sociétés en commandite spéciale ;
14° les fonds communs de placement ;
14°*bis* les fonds de titrisation ;
15° les mutuelles ;
15°*bis* les fonds d'investissement alternatifs réservés qui n'ont pas la forme juridique visée par les points 2°, 13° et 14° ;
16° les autres personnes morales ou les entités dont l'immatriculation est prévue par la loi.
Seules les personnes ou les entités dont l'immatriculation est prévue à l'alinéa 2 sont immatriculées au registre de commerce et des sociétés.
Les inscriptions prescrites par la loi de même que toute modification se rapportant aux faits dont la loi ordonne l'inscription doivent être portées sur le registre. Les informations inscrites doivent être adéquates, exactes et actuelles. ».

Art. 2. L'article 2, de la même loi, est remplacé comme suit :
« Art. 2. (1) Le registre de commerce et des sociétés fonctionne sous l'autorité du ministre de la Justice, qui en confie la gestion à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin.
(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), tel que modifié.
(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier et a la qualité de sous-traitant au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité. ».

Art. 3. L'article 3, alinéa 1er, de la même loi, est modifié comme suit :
1° Au point 2°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et le cas échéant, le prénom usuel » ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° le cas échéant, les personnes nommées en qualité de gérant et fondé de pouvoir général, leur adresse privée ou professionnelle précise, leurs attributions, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; »

4° Le point 8°est modifié comme suit :

a) Après les termes « la nationalité, », les termes « le sexe, le numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » ;

b) Le point-virgule *in fine* est remplacé par les termes : « Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits ; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ; »

Art. 4. L'article 4, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 4. Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi au Grand-Duché de Luxembourg doit être immatriculée. L'immatriculation de la succursale ne peut être effectuée qu'après l'immatriculation du principal établissement. Celle-ci indique :

1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés du commerçant personne physique ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et l'adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 5. A la suite de l'article 4, de la même loi, est inséré un nouvel article 4*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. *4bis.* Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi à l'étranger doit être immatriculée. L'immatriculation indique :

1° les nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques du commerçant personne physique, ainsi que son numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés auprès duquel il est immatriculé, si la législation de l'Etat dont il relève prévoit un tel numéro. Les informations

relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits ; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et une adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 6. L'article 6, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

2° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° dans le cas des sociétés à responsabilité limitée, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; » ;

3° Le point 6*bis*° est remplacé comme suit :

« 6*bis*° dans le cas des sociétés à responsabilité limitée simplifiées, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ainsi que le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ; » ;

4° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° dans le cas des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple, les associés solidaires et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° » ;

5° Le point 8° est remplacé comme suit :

« 8° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour la société en leur qualité de mandataires légaux, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et l'organe social auquel elles appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1° ; » ;

6° Le point 9° est remplacé comme suit :

« 9° le commissaire aux comptes ou le réviseur d'entreprises agréé, son adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;» ;

7° Le point 11° est remplacé comme suit :

« 11° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; ».

Art. 7. L'article 6*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° les associés commandités et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; » ;

2° Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, le régime de signature, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 8. L'article 7, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 3° est remplacé comme suit :

« 3° les membres du groupement et l'adresse privée ou professionnelle précise de chacun, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

2° Au point 5°, sont ajoutés après les termes « siège social du groupement », les termes « et l'adresse électronique si une telle adresse existe » ;

3° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour le groupement, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1° ; » ;

4° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° pour les groupements résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou ceux ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; ».

Art. 9. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, les termes « la date de constitution de la société et » sont insérés au début de ce point ;

2° Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

3° Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

4° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, la nature et l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

5° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3°. ».

Art. 10. L'article 9, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, les termes « la date de constitution et » sont insérés au début de ce point ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour l'association, la fondation ou la mutuelle ou les membres de l'organe de gestion pour les

établissements publics, leur adresse privée ou professionnelle précise, leur fonction et le cas échéant l'organe auquel ils appartiennent, la nature et de l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 11. L'article 10, point 3°, de la même loi, est remplacé comme suit :

« 3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; ».

Art. 12. A la suite de l'article 10, de la même loi, est inséré un nouvel article 10*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. 10*bis*. Tout fonds d'investissement alternatif réservé visé à l'article 1er, alinéa 1er, point 16° est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique :

1° le nom du fonds ;

2° la date de la constitution du fonds ;

3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3°. ».

Art. 13. L'article 11, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 1° est remplacé comme suit :

« 1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés de la société commerciale, du groupement d'intérêt économique, du groupement européen d'intérêt économique ou de la société civile ; » ;

2° Au point 2°, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale du principal établissement » sont supprimés ;

3° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

4° Le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

5° A la suite du point 5° est inséré un nouveau point 6° ayant la teneur suivante :

« 6° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 14. L'article 11*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° A l'alinéa 1er, point 1°, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;

2° Le point 2°, du même alinéa est remplacé comme suit :

« 2° le numéro d'immatriculation au registre de commerce de la personne morale de droit étranger, si la législation de l'Etat dont elle relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre ; » ;

3° Au point 3°, du même alinéa, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale de l'entité » sont supprimés ;

4° Au point 4°, du même alinéa, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

5° Le point 6°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 6° les personnes qui ont le pouvoir d'engager la personne morale de droit étranger à l'égard des tiers en tant qu'organe de celle-ci légalement prévu ou membres de tel organe, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs,

a) s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; » ;

6° Le point 7°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 7° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

7° Au point 8°, du même alinéa, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;

8° A la suite du point 8°, du même alinéa, est inséré un point 9°, ayant la teneur suivante :

« 9° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 15. A la suite de l'article 11*bis*, de la même loi, sont insérés les nouveaux articles 11*ter* et 11*quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 11*ter*. Au moment de l'inscription d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, liquidateurs, gestionnaires de fonds, domiciliataires, dépositaires, représentants permanents, au titre de la présente loi, les informations d'identification suivantes sont à communiquer :

1° s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalités, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits ; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ;

2° s'il s'agit de personnes morales ou d'entités immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation ;

3° s'il s'agit de personnes morales ou d'entités non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre.

Art. 11*quater*. Lors de l'immatriculation d'un fonds d'investissement alternatif réservé, sont à inscrire la dénomination et l'adresse précise du siège de son gestionnaire, tel que prescrit par l'article 4 de la loi du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3°. ».

Art. 16. L'article 12, de la même loi, est modifié comme suit :
1° A l'alinéa 1er, les termes « et verse une copie de l'autorisation d'établissement » sont supprimés ;
2° L'alinéa 2 est supprimé.

Art. 17. L'article 12*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :
1° L'alinéa 1er est supprimé ;
2° Au deuxième alinéa, la 1ère partie de la phrase libellée « Les personnes physiques ne disposant pas d'un numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » est remplacée par les termes « Les personnes physiques, dont le numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est à communiquer en vertu de la présente loi et pour lesquelles un tel numéro n'existe pas » ;
3° Un nouvel alinéa est inséré à la suite du deuxième alinéa ayant la teneur suivante : « Le numéro d'identification national alloué conformément à l'alinéa précédent est communiqué par le Centre des technologies et de l'information de l'État directement à la personne physique concernée. ».

Art. 18. A la suite de l'article 12*ter*, de la même loi, est inséré un nouvel article *12quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 12*quater*. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut assister le Service central de la statistique et des études économiques dans sa mission de collecte obligatoire des renseignements statistiques, résultant de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans le cadre du paragraphe 1er, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut demander la communication des renseignements statistiques, lors des

immatriculations ou inscriptions prescrites à l'article 1er de la présente loi, pour le compte du Service central de la statistique et des études économiques.

(3) Les renseignements statistiques collectés en application des paragraphes 1er et 2 sont transmis au Service central de la statistique et des études économiques et ne sont pas conservés par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. ».

Art. 19. A l'article 12*quater*, paragraphe 1er, de la même loi, sont insérés les termes « et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, » entre les termes « études économiques » et les termes « auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés. »

Art. 20. A l'article 13, alinéa 1er, de la même loi, le terme « inscrire » est remplacé par les termes « déposer aux fins d'inscription ». Au point 15°, la référence à l'article « 42 » est remplacée par la référence à l'article « 430-6 ».

Art. 21. L'article 14, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1er, lettre b), les termes « des mandataires désignés par décision judiciaire, auquel cas la demande d'inscription doit être accompagnée de la décision judiciaire en question, ou » sont supprimés ;

2° Le paragraphe 3 est remplacé comme suit :

« Les inscriptions des décisions prévues à l'article 13 sous 13° comprennent les informations d'identification du liquidateur prescrites à l'article 11*ter*, son adresse privée ou professionnelle, ainsi que la date à laquelle la liquidation a été décidée ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales, les informations d'identification du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ainsi que son adresse professionnelle ou privée précise. » ;

3° Les paragraphes 4 et 5 sont remplacés comme suit :

« Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14° relatives à la démission comprennent les informations d'identification de la personne démissionnaire prescrites à l'article 11*ter*, ainsi que sa fonction.

Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14° relative à la dénonciation de siège comprennent l'adresse précise du siège dénoncé, ainsi que les informations d'identification du domiciliataire, prescrites à l'article 11*ter.* » ;

4° Le paragraphe 6 est remplacé comme suit :

« Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 15° comprennent les informations d'identification du dépositaire prescrites à l'article 11*ter*, points 1° et 2°, ainsi que son adresse privée ou professionnelle. ».

Art. 22. A l'article 15 de la même loi, est ajouté un paragraphe 5, ayant la teneur suivante :

« (5) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés met d'office à jour les informations inscrites concernant les personnes et entités immatriculées au registre de

commerce et des sociétés, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. ».

Art. 23. A la suite de l'article 15, de la même loi, est ajouté un nouvel article 15-1 ayant la teneur suivante :

« Art. 15-1. (1) La banque de données du registre de commerce et des sociétés est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée par la loi au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre de commerce et des sociétés et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les traitements de données à caractère personnel suivants :

1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

2° le répertoire général créé par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ;

3° le fichier des autorisations d'établissement exploité pour le compte du ministre ayant l'Economie dans ses attributions ;

4° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie ;

5° la centrale des bilans dont le Service central de la statistique et des études économiques est le gestionnaire conformément à l'article 76 ;

6° le fichier reprenant le code nace attribué par le Service central de la statistique et des études économiques ;

7° le fichier relatif aux affiliations des salariés géré par le Centre commun de la sécurité sociale sur base de l'article 413 du Code de la Sécurité sociale, uniquement en ce qui concerne le nombre de salariés par entité immatriculée au Registre de commerce et des sociétés.

(3) Les agents de l'Etat, des communes ou des établissements publics qui consultent le registre de commerce et des sociétés dans l'exercice de leurs missions sont tenus d'informer le gestionnaire dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le registre de commerce et des sociétés, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation. »

Art. 24. A la suite de l'article 19-4, de la même loi, est inséré un nouvel article 19-5 comme suit :

« Art. 19-5. (1) Le Recueil électronique des sociétés et associations fonctionne sous l'autorité du ministre de la Justice, qui en confie la gestion au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.
(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du la qualité de responsable du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, telle que modifiée.
(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du recueil et a la qualité de sous-traitant au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. ».

Art. 25. A la suite du nouvel article 19-5, de la même loi, est inséré un nouveau chapitre V*ter*, comprenant un nouvel article 19-6, libellés comme suit :

« Chapitre V*ter*. – Mesures et sanctions administratives permettant le maintien à jour du registre de commerce et des sociétés »

Art. 19-6. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.
(2) Pour s'assurer de la tenue à jour du registre de commerce et des sociétés, lorsque le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés constate l'existence de données erronées ou périmées, le défaut d'inscription d'une donnée requise par la loi, ou l'absence de dépôt d'un acte ou document requis par la loi, endéans les délais prescrits par la loi, il adresse par courrier recommandé à la personne ou entité concernée une demande de mise à jour de son dossier.
(3) Lorsque la personne ou entité concernée par la demande de mise à jour n'a pas régularisé son dossier endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :
a) afficher sur son site internet dans le dossier de la personne ou de l'entité, le fait que le dossier de la personne ou entité concernée n'est pas à jour ou présente des manquements aux dispositions légales applicables, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;
b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;
c) prononcer une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

d) radier d'office le dossier de la personne ou entité concernée, sans que cela emporte dissolution, ni perte de la personnalité juridique, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour.

(4) Le gestionnaire notifie la décision prononçant une astreinte par lettre recommandée. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou, en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé, il notifie le montant liquidé par lettre recommandée qui vaut titre exécutoire. Le montant liquidé de l'astreinte doit être acquitté endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes et entités auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre l'astreinte prononcée peut être introduit par l'entité concernée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(5) Le dépôt ou l'inscription de l'information, acte, extrait d'acte ou document manquants, effectués postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) et permettant la régularisation du dossier de la personne ou entité concernée entrainent :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe 2, lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de dépôt, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(6) En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 3, lettre d), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au procureur d'Etat.

Art. 26. L'article 21, paragraphe 5, de la même loi prend la teneur suivante :

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés autre qu'une décision de refus visée au paragraphe 3 peut être déférée dans le délai de trois mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. »

Art. 27. A la suite de l'article 22-3 de la même loi, il est inséré un article 22-4 nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art. 22-4. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi. »

Art. 28. A l'article 23, alinéa 2, de la même loi, les termes « des articles » sont remplacés par les termes « de l'article » et les termes « et 22-4 » sont supprimés.

Chapitre 2 - Modification de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Art. 29. A l'article 1er, point 4°, de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, sont insérés après les termes « points 2° à », les termes « 5° et 6° à » et le chiffre « 16 » est remplacé par le chiffre « 17 ».

Art. 30. L'article 2 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 2. Il est établi sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions un registre dénommé « Registre des bénéficiaires effectifs », en abrégé « RBE », qui a pour objet :

1° l'inscription des bénéficiaires effectifs des entités immatriculées,

2° la conservation des données relatives aux bénéficiaires effectifs inscrits, et

3° la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées aux fins suivantes :

a) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme :

b) à des fins statistiques ;

c) à des fins scientifiques ;

d) à toutes autres fins déterminées par la loi. »

Art. 31. L'article 5 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 5. (1) Le gestionnaire est chargé de l'inscription, de la sauvegarde, de la gestion administrative et de la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) Le gestionnaire a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(3) Sans préjudice des autres voies de communication prévues par la présente loi, toute communication entre le gestionnaire et l'entité immatriculée se fait par voie électronique sécurisée laissant une trace de l'envoi.

(4) Le gestionnaire n'est pas responsable du contenu de l'information inscrite.

(5) Le gestionnaire peut inscrire les informations sur les bénéficiaires effectifs d'une entité immatriculée dans le Registre des bénéficiaires effectifs à la demande et pour compte de l'entité immatriculée.

(6) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

(7) Le Centre des technologies de l'information de l'État a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. »

Art. 32. A l'article 6, paragraphe 1er, de la même loi, sont insérés après les termes « du gestionnaire », les termes « ou de sa plateforme électronique, ».

Art. 33. A l'article 7 de la même loi, un paragraphe 5 est inséré ayant la teneur suivante :

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs, autre qu'une décision visée aux articles 7, paragraphes 1er et 2 et 15, paragraphe 2 peut être déférée dans le délai de trois mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. »

Art. 34. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :
1° Au paragraphe 1er, sont insérés après les termes « sont tenus », les termes « , dans l'exercice de leurs missions, de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs et » ;
2° Le paragraphe 3 est supprimé.

Art. 35. L'article 9 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 9. (1) Le gestionnaire du Registre des bénéficiaires effectifs effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.

(2) Pour s'assurer de la tenue à jour du Registre des bénéficiaires effectifs, lorsque le gestionnaire constate d'office ou dans le cadre de l'article 8 l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, endéans le délai prescrit par la loi, il adresse par courrier recommandé à l'entité immatriculée une demande de vérification.

(3) Lorsque l'entité immatriculée n'a pas répondu à la demande de vérification ou le cas échéant n'a pas régularisé ses inscriptions au Registre des bénéficiaires effectifs, endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet dans le dossier de la personne ou de l'entité le fait qu'une procédure de vérification est en cours de traitement, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

c) prononcer une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

d) radier d'office le dossier de l'entité immatriculée, sans que cela emporte dissolution, ni perte de la personnalité juridique, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification.

(4) Le gestionnaire notifie la décision prononçant une astreinte par lettre recommandée. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou, en l'absence de mise à jour,

au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé, il notifie le montant liquidé par lettre recommandé qui vaut titre exécutoire. L'amende doit être acquittée endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes immatriculées auxquelles ces amendes ont été infligées.

(5) La mise à jour de l'information au Registre des bénéficiaires effectifs, effectuée postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe 3 entraine :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe 3, lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de déclaration, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(6) En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 3 lettre d, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au procureur d'Etat. »

Art. 36. L'article 11 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 11. (1) L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert :

1° aux autorités nationales dans l'exercice de leurs missions ;

2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme , y compris à l'égard des entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ;

3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4° du paragraphe 1er comprennent notamment :

1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ainsi que les journalistes professionnels établis dans un ou plusieurs Etats Membres de l'Union européenne ;
2° les organisations, associations ou fondations établies sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet est la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme ;
4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1er, points 1°, 2° ou 5°. »

Art. 37. L'article 12 de la même loi prend la teneur suivante :
« Art. 12. (1) Les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1er points 1° à 3° et 5°, et paragraphe 2, points 1°, 2°, et 4° ont accès aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1er.
Les autres personnes visées à l'article 11 ont un accès limité aux informations des seules personnes morales et entités visées qui font l'objet immédiat de leurs recherches ou, dans les cas des personnes visées au paragraphe 2, point 3°, avec lesquelles elles sont susceptibles de conclure des transactions.

(2) L'accès est ouvert pour chaque personne ou entité aux informations suivantes :
1° pour les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1er, point 1° à l'ensemble des informations visées à l'article 3 ;
2° pour les autres personnes, aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13°. »

Art. 38. L'article 13 de la même loi prend la teneur suivante :
« Art. 13. (1) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation sont fixées par règlement grand-ducal.
Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités nationales visées à l'article 11, paragraphe 1er, point 1° est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé.

(2*bis*) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.

(3) Aucune information sur une consultation des données par une entité ou personnes relevant d'une des catégories visées à l'article 11, paragraphe 1er, points 1°, 2°, 3° et 4°, et du paragraphe 2, points 1°, 2° et 4° ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs et le gestionnaire s'assure que la consultation de données du Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs. »

Art. 39. A la suite de l'article 15 de la même loi, est inséré un nouvel article 15*bis*, libellé comme suit :

« Art. 15*bis*. (1) La demande d'accès d'une personne visée à l'article 11, paragraphe 1er, point 4° autre qu'une personne visée au paragraphe 2, points 1°, 2° ou 4° ne peut concerner que les entités immatriculées en lien direct avec ses recherches ou investigations et ne peut pas viser l'ensemble des entités immatriculées. Elle ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ou la dénomination.

(2) La demande précise, sous peine de nullité :

1° si le requérant est une personne physique : les noms, prénoms, nationalités, date de naissance, lieu de naissance et domicile ou résidence de la personne demanderesse ; si le requérant est une personne morale : la dénomination, l'adresse précise du siège et la personne ou l'organe qualifié pour la représenter en justice ;

2° pour chaque entité immatriculée visée par la demande :

a) le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ; ou

b) la dénomination.

3° le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé.

À l'appui de la demande il est joint tout document de nature à justifier de l'existence d'un intérêt légitime.

(3) Le gestionnaire décide du bien-fondé de la demande en appréciant l'existence d'un intérêt légitime de la demande d'accès et notifie sa décision à la personne physique ou morale requérante.

Aux fins de l'appréciation de l'existence d'un intérêt légitime, le gestionnaire s'appuie sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.
Le gestionnaire tient compte de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision.

(4) En cas de décision favorable du gestionnaire, celui-ci transmet à la personne physique ou morale requérante dans un délai de trois jours ouvrables à compter de la décision un extrait comportant les informations visées au paragraphe 1er.
La personne physique ou morale requérante ne peut utiliser l'information à des fins autres que celles précisées dans la demande et acceptées par le gestionnaire.

(5) En cas de décision négative du gestionnaire et de recours contre cette décision conformément aux dispositions du paragraphe 6, le gestionnaire s'abstient de transmettre l'extrait jusqu'à ce qu'à ce qu'une décision judiciaire soit coulée en force de chose jugée.
(6) Contre la décision du gestionnaire, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Il doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. »

Art. 40. A la suite de l'article 15*bis* de la même loi, est inséré un nouvel article 15*ter*, libellé comme suit :

« Art. 15*ter*. Il est créé une commission consultative qui assure les missions qui lui sont dévolues par l'articles 15*bis*, paragraphe 3.
Un règlement grand-ducal arrête la composition et les modalités d'exécution des missions de la commission consultative. »

Art. 41. A la suite de l'article 16, de la même loi, sont insérés deux nouveaux articles 16-1 et 16- 2 ayant la teneur suivante :

« Art. 16-1. (1) Le gestionnaire prend les mesures nécessaires pour assurer l'interconnexion du Registre des bénéficiaires effectifs avec les registres visés à l'article 30, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, institués par les autres États membres par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne instituée par l'article 22, paragraphe 1er, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés, dénommée ci-après « directive (UE) 2017/1132 », conformément aux spécifications

techniques et aux procédures visées à l'article 30, paragraphe 10, alinéa 1er, de la directive (UE) 2015/849 précitée.

(2) Les informations visées à l'article 3 inscrites dans le Registre des bénéficiaires effectifs sont disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres institué par l'article 22, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/1132 conformément aux modalités d'accès prévues par la présente loi et les mesures prises pour son exécution.

Art. 16-2. (1) Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre des bénéficiaires effectifs et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les traitements de données à caractère personnel suivants :
1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;
2° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie.

(3) Le gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. »

Art. 42. A la suite de l'article 19 de la même loi, il est inséré un chapitre 6*bis* dénommé « La protection des données inscrites sur les registres » et comprenant les articles19*bis*, 19*ter* et 19*quater* nouveaux :

« Chapitre 6*bis* – La protection des données inscrites sur les registres

Art. 19*bis*. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi.

Art 19*ter*. Sur demande écrite et signée mentionnant le but poursuivi et l'utilisation projetée, le gestionnaire peut autoriser la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du Registre des bénéficiaires effectifs, à condition que celles-ci ne permettent pas

l'identification des personnes inscrites sur le registre des bénéficiaires effectifs ou des entités immatriculées et qu'elles soient destinées à des fins statistiques ou scientifiques.
Le gestionnaire demande au tiers de garantir la non-divulgation de données à caractère confidentiel lors de la délivrance de ces données. Les données utilisées pour la production de statistiques sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent l'identification, directe ou indirecte, d'une personne physique ou d'une entité immatriculée ou comportent un risque de divulgation d'informations individuelles. Pour déterminer si une personne physique ou une entité immatriculée est identifiable, il est tenu compte de tous les moyens dont on pourrait raisonnablement admettre qu'ils puissent être utilisés par un tiers pour identifier ladite personne ou entité.

Art. 19*quater*. (1) Dans le cadre de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée prévu à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), toute demande de la personne concernée est adressée au gestionnaire, excepté les demandes relatives à des consultations et informations données pour les personnes et entités visées à l'article 13, paragraphe 3, lesquelles sont traitées conformément au paragraphe 2.

(2) Sans préjudice de l'article 13, paragraphe 3, le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des consultations des informations figurant au Registre des bénéficiaires effectifs effectuées par des entités ou des personnes visée à l'article 13, paragraphe 3 ou la communication d'information par celles-ci au gestionnaire en application de l'article 8, paragraphe 1er.
L'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa 1er par l'intermédiaire de la Commission nationale pour la protection des données, qui après avoir exercé ce droit d'accès, confirme l'avoir fait sans donner d'autres précisions.

(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. »

Art. 43. A l'article 20, paragraphe 1er, de la même loi, est ajouté après le terme « omet » le terme « sciemment ».

Chapitre 3 – Dispositions modificatives et entrée en vigueur

Art. 44. Il est inséré un paragraphe 2*bis* à la suite du paragraphe 2 de l'article 11 de loi du [xx] juillet 2023 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la

mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié votée par la Chambre des Députés le 13 juin 2023 avec la teneur suivante :
« (2*bis*) Le ministère de l'Économie dispose d'un accès au Registre des bénéficiaires effectifs conformément à l'article 11, paragraphe 1er , point 5° de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

Art. 45. A l'article 4, alinéa 2 de la loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation et modifiant : 1° le Code de commerce ; 2° le Nouveau Code de procédure civile ; 3° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 4° 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 et portant modification de - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 5° la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts, les mots « avec accusé de réception » sont supprimés.

Art. 46. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

Luxembourg, le 12 décembre 2024

Le Président-Rapporteur,
M. Laurent MOSAR

7961 - Dossier consolidé : 859

35

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

CL/CSC P.V. JUST 35

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 12 décembre 2024

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 8381 Projet de loi portant modification du Code de procédure pénale
   - Rapporteur : Monsieur Alex Donnersbach

   - Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. 7961 Projet de loi modifiant :
   1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
   2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
   - Rapporteur : Monsieur Laurent Mosar

   - Examen des avis du Conseil d'Etat
   - Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Alex Donnersbach, M. Dan Hardy, Mme Carole Hartmann, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Charles Weiler, Mme Stéphanie Weydert, M. Laurent Zeimet

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

Mme Mathilde Crouail, M. Gil Goebbels, M. Daniel Ruppert, Mme Michèle Schummer, M. Laurent Thyes, du Ministère de la Justice

Mme Fiona Defrang, du groupe parlementaire CSV

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, M. Marc Goergen

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission

*

1. 8381 Projet de loi portant modification du Code de procédure pénale

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Alex Donnersbach (Rapporteur, CSV) présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ce projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission de la Justice.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière, les membres de la Commission de la Justice proposent de recourir au modèle de base.

2. 7961 Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Examen des avis du Conseil d'Etat

Le troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat a été émis en date du 26 novembre 2024. Le Conseil d'Etat note que les amendements parlementaires entendent, de leur côté, tenir compte de l'avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg du 29 mai 2024 au sujet de l'accès que ses membres devraient avoir au RBE, « *aux fins de connaitre les bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée, du fait que leurs clients ont l'intention de conclure des transactions avec celles-ci.* ».

Un courrier de la ministre de la Justice, de son côté, vise à donner des renseignements complémentaires pour mettre le Conseil d'Etat en mesure de lever l'opposition formelle formulée dans son deuxième avis complémentaire du 12 juillet 2024.

Le ministère de la Justice a adressé, en date du 27 novembre 2024, une dépêche additionnelle au Conseil d'Etat afin de fournir des explications complémentaires au sujet de la transposition correcte de la directive (UE) 2024/1640 en matière de lutte contre le blanchiment d'argent.

Le 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat a rendu son quatrième avis complémentaire.

Dans son quatrième avis complémentaire, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé retenu. Il prend acte de l'explication fournie par le ministère, qui précise que « *[…] l'accès au registre des bénéficiaires effectifs pour des « personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme », de sorte que le prescrit de l'article 12, paragraphe 2, alinéa 1er, lettre c), de la directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849, est respecté* ».

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Laurent Mosar (Président-Rapporteur, CSV) présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ce projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission de la Justice.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière, les membres de la Commission de la Justice proposent de recourir au modèle de base.

3. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Bulletin de vote 14 - Projet de loi N°7961

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 19/12/2024 11:30:48
Scrutin: 14
Vote: PL 7961 - Registre commerce sociétés
Description: Projet de loi N°7961

Président: M. Wiseler Claude
Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	53	0	0	53
Procurations:	7	0	0	7
Total:	60	0	0	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
CSV					
Adehm Diane	Oui		Arendt épouse Kemp Nancy	Oui	
Bauer Maurice	Oui		Boonen Jeff	Oui	
Donnersbach Alex	Oui		Eicher Emile	Oui	
Eischen Félix	Oui	(Mosar Laurent)	Galles Paul	Oui	(Morgenthaler Nathalie)
Kemp Françoise	Oui		Lies Marc	Oui	
Marques Ricardo	Oui		Modert Octavie	Oui	
Morgenthaler Nathalie	Oui		Mosar Laurent	Oui	
Schaaf Jean-Paul	Oui		Spautz Marc	Oui	
Weiler Charles	Oui	(Arendt épouse Kemp Nancy)	Weydert Stéphanie	Oui	
Wiseler Claude	Oui		Wolter Michel	Oui	(Modert Octavie)
Zeimet Laurent	Oui				
DP					
Agostino Barbara	Oui		Arendt Guy	Oui	
Bauler André	Oui		Baum Gilles	Oui	
Beissel Simone	Oui		Cahen Corinne	Oui	
Emering Luc	Oui		Etgen Fernand	Oui	
Goldschmidt Patrick	Oui		Graas Gusty	Oui	
Hartmann Carole	Oui		Minella Mandy	Oui	
Polfer Lydie	Oui	(Graas Gusty)	Schockmel Gérard	Oui	
LSAP					
Biancalana Dan	Oui		Bofferding Taina	Oui	
Braz Liz	Oui		Closener Francine	Oui	
Cruchten Yves	Oui		Delcourt Claire	Oui	
Di Bartolomeo Mars	Oui		Engel Georges	Oui	
Fayot Franz	Oui		Haagen Claude	Oui	
Lenert Paulette	Oui	(Engel Georges)	Polidori Ben	Oui	
ADR					
Engelen Jeff	Oui		Hardy Dan	Oui	
Keup Fred	Oui		Schoos Alexandra	Oui	
Weidig Tom	Oui				
déi gréng					
Bernard Djuna	Oui		Sehovic Meris	Oui	
Tanson Sam	Oui		Welfring Joëlle	Oui	

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 19/12/2024 11:30:48
Scrutin: 14
Vote: PL 7961 - Registre commerce sociétés
Description: Projet de loi N°7961

Président: M. Wiseler Claude
Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	53	0	0	53
Procurations:	7	0	0	7
Total:	60	0	0	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
Piraten					
Clement Sven	Oui		Goergen Marc	Oui	
DÉI LÉNK					
Baum Marc	Oui	(Wagner David)	Wagner David	Oui	

Le Président:

Le Secrétaire Général:

Texte voté - Projet de loi N°7961

Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

N°7961
PROJET DE LOI

modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

*

Chapitre 1er - Modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

Art. 1er. L'article 1er de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, est remplacé comme suit :

« Art. 1er. Il est tenu un registre de commerce et des sociétés, qui a pour objet :
1° la collecte et l'inscription des informations requises par la loi en rapport avec les personnes et les entités immatriculées visées à l'alinéa 2 ;
2° la conservation de ces informations ;
3° la mise à disposition de ces informations au public et aux administrations et établissements publics aux fins suivantes :
a) à des fins d'information ;
b) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
c) à des fins statistiques ;
d) à des fins scientifiques ;
e) à toutes autres fins déterminées par la loi.
Sont immatriculés au registre de commerce et des sociétés sur leur déclaration ou sur la déclaration d'un mandataire :
1° les commerçants personnes physiques ;
2° les sociétés commerciales à l'exception des sociétés commerciales momentanées et des sociétés commerciales en participation ;
3° les groupements d'intérêt économique ;
4° les groupements européens d'intérêt économique ;
5° les succursales créées au Grand-Duché de Luxembourg par des sociétés commerciales et civiles, des groupements d'intérêt économique et des groupements européens d'intérêt économique, relevant du droit d'un autre Etat ;
5*bis*° les succursales créées au Grand-Duché de Luxembourg par des sociétés commerciales et civiles, des groupements d'intérêt économique et des groupements européens d'intérêt économique de droit luxembourgeois ;

5*ter*° les succursales créées sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne par des sociétés de droit luxembourgeois figurant à l'annexe II de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés ;
6° les sociétés civiles ;
7° les associations sans but lucratif ;
8° les fondations ;
9° les associations d'épargne pension ;
10° les associations agricoles ;
11° les établissements publics de l'Etat et des communes ;
12° les associations d'assurances mutuelles ;
13° les sociétés en commandite spéciale ;
14° les fonds communs de placement ;
14°*bis* les fonds de titrisation ;
15° les mutuelles ;
15°*bis* les fonds d'investissement alternatifs réservés qui n'ont pas la forme juridique visée par les points 2°, 13° et 14° ;
16° les autres personnes morales ou les entités dont l'immatriculation est prévue par la loi.
Seules les personnes ou les entités dont l'immatriculation est prévue à l'alinéa 2 sont immatriculées au registre de commerce et des sociétés.
Les inscriptions prescrites par la loi de même que toute modification se rapportant aux faits dont la loi ordonne l'inscription doivent être portées sur le registre. Les informations inscrites doivent être adéquates, exactes et actuelles. ».

Art. 2. L'article 2, de la même loi, est remplacé comme suit :
« Art. 2. (1) Le registre de commerce et des sociétés fonctionne sous l'autorité du ministre de la Justice, qui en confie la gestion à un groupement d'intérêt économique, regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, constitué à cette fin.
(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), tel que modifié.
(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier et a la qualité de sous-traitant au sens du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 précité. ».

Art. 3. L'article 3, alinéa 1er, de la même loi, est modifié comme suit :
1° Au point 2°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et le cas échéant, le prénom usuel » ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° le cas échéant, les personnes nommées en qualité de gérant et fondé de pouvoir général, leur adresse privée ou professionnelle précise, leurs attributions, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; »

4° Le point 8°est modifié comme suit :

a) Après les termes « la nationalité, », les termes « le sexe, le numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » ;

b) Le point-virgule *in fine* est remplacé par les termes : « Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits ; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ; »

Art. 4. L'article 4, de la même loi, est remplacé comme suit :

« Art. 4. Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi au Grand-Duché de Luxembourg doit être immatriculée. L'immatriculation de la succursale ne peut être effectuée qu'après l'immatriculation du principal établissement. Celle-ci indique :

1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés du commerçant personne physique ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et l'adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 5. A la suite de l'article 4, de la même loi, est inséré un nouvel article 4*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. *4bis.* Toute succursale luxembourgeoise d'un commerçant personne physique établi à l'étranger doit être immatriculée. L'immatriculation indique :

1° les nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques du commerçant personne physique, ainsi que son numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés auprès duquel il est immatriculé, si la législation de l'Etat dont il relève prévoit un tel numéro. Les informations

relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits ; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ;

2° la dénomination de la succursale et l'enseigne commerciale et, le cas échéant, l'abréviation utilisée ;

3° l'adresse précise de la succursale et une adresse électronique, si une telle adresse existe ;

4° l'objet du commerce ;

5° les personnes nommées en qualité de représentant permanent de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

6° le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. ».

Art. 6. L'article 6, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

2° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° dans le cas des sociétés à responsabilité limitée, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; » ;

3° Le point 6*bis*° est remplacé comme suit :

« 6*bis*° dans le cas des sociétés à responsabilité limitée simplifiées, les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, le nombre et le cas échéant, le type de parts sociales détenues par chacun, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ainsi que le numéro de l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ; » ;

4° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° dans le cas des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite simple, les associés solidaires et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° » ;

5° Le point 8° est remplacé comme suit :

« 8° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour la société en leur qualité de mandataires légaux, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et l'organe social auquel elles appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1° ; » ;

6° Le point 9° est remplacé comme suit :

« 9° le commissaire aux comptes ou le réviseur d'entreprises agréé, son adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;» ;

7° Le point 11° est remplacé comme suit :

« 11° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; ».

Art. 7. L'article 6*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° les associés commandités et leur adresse privée ou professionnelle précise ;

a) s'il s'agit de personnes physiques, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; » ;

2° Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, le régime de signature, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 8. L'article 7, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 3° est remplacé comme suit :

« 3° les membres du groupement et l'adresse privée ou professionnelle précise de chacun, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

2° Au point 5°, sont ajoutés après les termes « siège social du groupement », les termes « et l'adresse électronique si une telle adresse existe » ;

3° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour le groupement, leur adresse privée ou professionnelle précise, le régime de signature, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales et le cas échéant, l'adresse professionnelle ou privée précise du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, point 1° ; » ;

4° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° pour les groupements résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou ceux ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; ».

Art. 9. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, les termes « la date de constitution de la société et » sont insérés au début de ce point ;

2° Le point 4° est remplacé comme suit :

« 4° les associés, leur adresse privée ou professionnelle précise, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

3° Au point 5°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

4° Le point 6° est remplacé comme suit :

« 6° les gérants, leur adresse privée ou professionnelle précise, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, la fonction et le cas échéant l'organe social auquel ils appartiennent, la nature et l'étendue de leurs pouvoirs, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

5° Le point 7° est remplacé comme suit :

« 7° pour les sociétés résultant d'une fusion ou d'une scission ou y ayant participé ou celles ayant bénéficié d'un transfert d'actifs, de branche d'activités et d'universalité ou d'un transfert du patrimoine professionnel, l'adresse précise du siège social et les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3°. ».

Art. 10. L'article 9, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au point 3°, les termes « la date de constitution et » sont insérés au début de ce point ;

2° Au point 4°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et l'adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

3° Le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° les personnes autorisées à gérer, administrer et signer pour l'association, la fondation ou la mutuelle ou les membres de l'organe de gestion pour les

établissements publics, leur adresse privée ou professionnelle précise, leur fonction et le cas échéant l'organe auquel ils appartiennent, la nature et de l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration du mandat, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; ».

Art. 11. L'article 10, point 3°, de la même loi, est remplacé comme suit :

« 3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; ».

Art. 12. A la suite de l'article 10, de la même loi, est inséré un nouvel article 10*bis*, ayant la teneur suivante :

« Art. 10*bis*. Tout fonds d'investissement alternatif réservé visé à l'article 1er, alinéa 1er, point 16° est tenu de requérir son immatriculation. Celle-ci indique :

1° le nom du fonds ;

2° la date de la constitution du fonds ;

3° pour la société de gestion du fonds, l'adresse de son siège et son adresse électronique, si une telle adresse existe, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3°. ».

Art. 13. L'article 11, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Le point 1° est remplacé comme suit :

« 1° le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés de la société commerciale, du groupement d'intérêt économique, du groupement européen d'intérêt économique ou de la société civile ; » ;

2° Au point 2°, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale du principal établissement » sont supprimés ;

3° Au point 3°, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

4° Le point 5° est remplacé comme suit :

« 5° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise, l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

5° A la suite du point 5° est inséré un nouveau point 6° ayant la teneur suivante :

« 6° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 14. L'article 11*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :

1° A l'alinéa 1er, point 1°, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;

2° Le point 2°, du même alinéa est remplacé comme suit :

« 2° le numéro d'immatriculation au registre de commerce de la personne morale de droit étranger, si la législation de l'Etat dont elle relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre ; » ;

3° Au point 3°, du même alinéa, les termes « si elles ne correspondent pas à la raison sociale, à la dénomination sociale, à la dénomination ou à l'enseigne commerciale de l'entité » sont supprimés ;

4° Au point 4°, du même alinéa, sont insérés avant le point-virgule, les termes « et une adresse électronique, si une telle adresse existe » ;

5° Le point 6°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 6° les personnes qui ont le pouvoir d'engager la personne morale de droit étranger à l'égard des tiers en tant qu'organe de celle-ci légalement prévu ou membres de tel organe, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs,

a) s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, ou

b) s'il s'agit de personnes morales ou d'entités, les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3° ; » ;

6° Le point 7°, du même alinéa, est remplacé comme suit :

« 7° les représentants permanents pour l'activité de la succursale, leur adresse privée ou professionnelle précise et l'étendue de leurs pouvoirs, la date de nomination et la date d'expiration des fonctions, la fonction et l'organe auquel ils appartiennent le cas échéant, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter* ; » ;

7° Au point 8°, du même alinéa, les termes « l'entité » sont remplacés par les termes « la personne morale de droit étranger » ;

8° A la suite du point 8°, du même alinéa, est inséré un point 9°, ayant la teneur suivante :

« 9° la date d'ouverture de la succursale. ».

Art. 15. A la suite de l'article 11*bis*, de la même loi, sont insérés les nouveaux articles 11*ter* et 11*quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 11*ter*. Au moment de l'inscription d'associés, mandataires légaux, personnes chargées du contrôle des comptes, liquidateurs, gestionnaires de fonds, domiciliataires, dépositaires, représentants permanents, au titre de la présente loi, les informations d'identification suivantes sont à communiquer :

1° s'il s'agit de personnes physiques, leurs nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalités, pays de résidence, sexe et numéro d'identification national, tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Les informations relatives au sexe des personnes sont récoltées de manière facultative et à des fins purement statistiques et n'apparaissent ni sur le site public ni sur les extraits ; leur traitement ne pourra se faire que sur base anonymisée ;

2° s'il s'agit de personnes morales ou d'entités immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le seul numéro d'immatriculation ;

3° s'il s'agit de personnes morales ou d'entités non immatriculées auprès du registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, leur dénomination ou leur raison sociale, leur forme juridique et le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés, si la législation de l'Etat dont la personne morale relève prévoit un tel numéro, ainsi que le nom et le pays du registre.

Art. 11*quater*. Lors de l'immatriculation d'un fonds d'investissement alternatif réservé, sont à inscrire la dénomination et l'adresse précise du siège de son gestionnaire, tel que prescrit par l'article 4 de la loi du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés, ainsi que les informations d'identification prescrites à l'article 11*ter*, points 2° et 3°. ».

Art. 16. L'article 12, de la même loi, est modifié comme suit :
1° A l'alinéa 1er, les termes « et verse une copie de l'autorisation d'établissement » sont supprimés ;
2° L'alinéa 2 est supprimé.

Art. 17. L'article 12*bis*, de la même loi, est modifié comme suit :
1° L'alinéa 1er est supprimé ;
2° Au deuxième alinéa, la 1ère partie de la phrase libellée « Les personnes physiques ne disposant pas d'un numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques » est remplacée par les termes « Les personnes physiques, dont le numéro d'identification tel que prévu par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est à communiquer en vertu de la présente loi et pour lesquelles un tel numéro n'existe pas » ;
3° Un nouvel alinéa est inséré à la suite du deuxième alinéa ayant la teneur suivante : « Le numéro d'identification national alloué conformément à l'alinéa précédent est communiqué par le Centre des technologies et de l'information de l'État directement à la personne physique concernée. ».

Art. 18. A la suite de l'article 12*ter*, de la même loi, est inséré un nouvel article *12quater*, ayant la teneur suivante :

« Art. 12*quater*. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut assister le Service central de la statistique et des études économiques dans sa mission de collecte obligatoire des renseignements statistiques, résultant de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans le cadre du paragraphe 1er, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés peut demander la communication des renseignements statistiques, lors des

immatriculations ou inscriptions prescrites à l'article 1er de la présente loi, pour le compte du Service central de la statistique et des études économiques.

(3) Les renseignements statistiques collectés en application des paragraphes 1er et 2 sont transmis au Service central de la statistique et des études économiques et ne sont pas conservés par le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés. ».

Art. 19. A l'article 12*quater*, paragraphe 1er, de la même loi, sont insérés les termes « et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, » entre les termes « études économiques » et les termes « auprès des personnes et entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés. »

Art. 20. A l'article 13, alinéa 1er, de la même loi, le terme « inscrire » est remplacé par les termes « déposer aux fins d'inscription ». Au point 15°, la référence à l'article « 42 » est remplacée par la référence à l'article « 430-6 ».

Art. 21. L'article 14, de la même loi, est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1er, lettre b), les termes « des mandataires désignés par décision judiciaire, auquel cas la demande d'inscription doit être accompagnée de la décision judiciaire en question, ou » sont supprimés ;

2° Le paragraphe 3 est remplacé comme suit :

« Les inscriptions des décisions prévues à l'article 13 sous 13° comprennent les informations d'identification du liquidateur prescrites à l'article 11*ter*, son adresse privée ou professionnelle, ainsi que la date à laquelle la liquidation a été décidée ;

dans le cas où il s'agit de personnes morales, les informations d'identification du représentant permanent, personne physique, désigné par celles-ci, prescrites à l'article 11*ter*, point 1°, ainsi que son adresse professionnelle ou privée précise. » ;

3° Les paragraphes 4 et 5 sont remplacés comme suit :

« Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14° relatives à la démission comprennent les informations d'identification de la personne démissionnaire prescrites à l'article 11*ter*, ainsi que sa fonction.

Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 14° relative à la dénonciation de siège comprennent l'adresse précise du siège dénoncé, ainsi que les informations d'identification du domiciliataire, prescrites à l'article 11*ter.* » ;

4° Le paragraphe 6 est remplacé comme suit :

« Les inscriptions prévues à l'article 13 sous 15° comprennent les informations d'identification du dépositaire prescrites à l'article 11*ter*, points 1° et 2°, ainsi que son adresse privée ou professionnelle. ».

Art. 22. A l'article 15 de la même loi, est ajouté un paragraphe 5, ayant la teneur suivante :

« (5) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés met d'office à jour les informations inscrites concernant les personnes et entités immatriculées au registre de

commerce et des sociétés, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. ».

Art. 23. A la suite de l'article 15, de la même loi, est ajouté un nouvel article 15-1 ayant la teneur suivante :

« Art. 15-1. (1) La banque de données du registre de commerce et des sociétés est interconnectée avec les autres banques de données, dont la gestion a été déléguée par la loi au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre de commerce et des sociétés et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les traitements de données à caractère personnel suivants :

1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

2° le répertoire général créé par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ;

3° le fichier des autorisations d'établissement exploité pour le compte du ministre ayant l'Economie dans ses attributions ;

4° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie ;

5° la centrale des bilans dont le Service central de la statistique et des études économiques est le gestionnaire conformément à l'article 76 ;

6° le fichier reprenant le code nace attribué par le Service central de la statistique et des études économiques ;

7° le fichier relatif aux affiliations des salariés géré par le Centre commun de la sécurité sociale sur base de l'article 413 du Code de la Sécurité sociale, uniquement en ce qui concerne le nombre de salariés par entité immatriculée au Registre de commerce et des sociétés.

(3) Les agents de l'Etat, des communes ou des établissements publics qui consultent le registre de commerce et des sociétés dans l'exercice de leurs missions sont tenus d'informer le gestionnaire dès qu'ils constatent soit l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le registre de commerce et des sociétés, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, dans un délai de trente jours à partir de cette constatation. »

Art. 24. A la suite de l'article 19-4, de la même loi, est inséré un nouvel article 19-5 comme suit :

« Art. 19-5. (1) Le Recueil électronique des sociétés et associations fonctionne sous l'autorité du ministre de la Justice, qui en confie la gestion au gestionnaire du registre de commerce et des sociétés.
(2) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du la qualité de responsable du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, telle que modifiée.
(3) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du recueil et a la qualité de sous-traitant au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. ».

Art. 25. A la suite du nouvel article 19-5, de la même loi, est inséré un nouveau chapitre V*ter*, comprenant un nouvel article 19-6, libellés comme suit :

« Chapitre V*ter*. – Mesures et sanctions administratives permettant le maintien à jour du registre de commerce et des sociétés »

Art. 19-6. (1) Le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.
(2) Pour s'assurer de la tenue à jour du registre de commerce et des sociétés, lorsque le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés constate l'existence de données erronées ou périmées, le défaut d'inscription d'une donnée requise par la loi, ou l'absence de dépôt d'un acte ou document requis par la loi, endéans les délais prescrits par la loi, il adresse par courrier recommandé à la personne ou entité concernée une demande de mise à jour de son dossier.
(3) Lorsque la personne ou entité concernée par la demande de mise à jour n'a pas régularisé son dossier endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :
a) afficher sur son site internet dans le dossier de la personne ou de l'entité, le fait que le dossier de la personne ou entité concernée n'est pas à jour ou présente des manquements aux dispositions légales applicables, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;
b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;
c) prononcer une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

d) radier d'office le dossier de la personne ou entité concernée, sans que cela emporte dissolution, ni perte de la personnalité juridique, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour.

(4) Le gestionnaire notifie la décision prononçant une astreinte par lettre recommandée. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou, en l'absence de mise à jour, au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé, il notifie le montant liquidé par lettre recommandée qui vaut titre exécutoire. Le montant liquidé de l'astreinte doit être acquitté endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes et entités auxquelles ces amendes ont été infligées.

Un recours contre l'astreinte prononcée peut être introduit par l'entité concernée auprès du Tribunal administratif dans un délai de trois mois à compter de la notification.

(5) Le dépôt ou l'inscription de l'information, acte, extrait d'acte ou document manquants, effectués postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe (2) et permettant la régularisation du dossier de la personne ou entité concernée entrainent :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe 2, lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de dépôt, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(6) En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 3, lettre d), le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au procureur d'Etat.

Art. 26. L'article 21, paragraphe 5, de la même loi prend la teneur suivante :

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés autre qu'une décision de refus visée au paragraphe 3 peut être déférée dans le délai de trois mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. »

Art. 27. A la suite de l'article 22-3 de la même loi, il est inséré un article 22-4 nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art. 22-4. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi. »

Art. 28. A l'article 23, alinéa 2, de la même loi, les termes « des articles » sont remplacés par les termes « de l'article » et les termes « et 22-4 » sont supprimés.

Chapitre 2 - Modification de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Art. 29. A l'article 1er, point 4°, de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, sont insérés après les termes « points 2° à », les termes « 5° et 6° à » et le chiffre « 16 » est remplacé par le chiffre « 17 ».

Art. 30. L'article 2 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 2. Il est établi sous l'autorité du ministre ayant la Justice dans ses attributions un registre dénommé « Registre des bénéficiaires effectifs », en abrégé « RBE », qui a pour objet :

1° l'inscription des bénéficiaires effectifs des entités immatriculées,

2° la conservation des données relatives aux bénéficiaires effectifs inscrits, et

3° la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées aux fins suivantes :

a) dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme :

b) à des fins statistiques ;

c) à des fins scientifiques ;

d) à toutes autres fins déterminées par la loi. »

Art. 31. L'article 5 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 5. (1) Le gestionnaire est chargé de l'inscription, de la sauvegarde, de la gestion administrative et de la mise à disposition des informations sur les bénéficiaires effectifs conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) Le gestionnaire a la qualité de responsable du traitement au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

(3) Sans préjudice des autres voies de communication prévues par la présente loi, toute communication entre le gestionnaire et l'entité immatriculée se fait par voie électronique sécurisée laissant une trace de l'envoi.

(4) Le gestionnaire n'est pas responsable du contenu de l'information inscrite.

(5) Le gestionnaire peut inscrire les informations sur les bénéficiaires effectifs d'une entité immatriculée dans le Registre des bénéficiaires effectifs à la demande et pour compte de l'entité immatriculée.

(6) Le Centre des technologies de l'information de l'État est chargé de la gestion informatique du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité.

(7) Le Centre des technologies de l'information de l'État a la qualité de sous-traitant du fichier au sens du règlement (UE) 2016/679 précité. »

Art. 32. A l'article 6, paragraphe 1er, de la même loi, sont insérés après les termes « du gestionnaire », les termes « ou de sa plateforme électronique, ».

Art. 33. A l'article 7 de la même loi, un paragraphe 5 est inséré ayant la teneur suivante :

« (5) Toute décision administrative du gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs, autre qu'une décision visée aux articles 7, paragraphes 1er et 2 et 15, paragraphe 2 peut être déférée dans le délai de trois mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif. »

Art. 34. L'article 8, de la même loi, est modifié comme suit :
1° Au paragraphe 1er, sont insérés après les termes « sont tenus », les termes « , dans l'exercice de leurs missions, de consulter le Registre des bénéficiaires effectifs et » ;
2° Le paragraphe 3 est supprimé.

Art. 35. L'article 9 de la même loi est modifié comme suit :

« Art. 9. (1) Le gestionnaire du Registre des bénéficiaires effectifs effectue un suivi des données inscrites et peut requérir auprès de l'entité immatriculée toute pièce ou document permettant de justifier l'exactitude d'une inscription.

(2) Pour s'assurer de la tenue à jour du Registre des bénéficiaires effectifs, lorsque le gestionnaire constate d'office ou dans le cadre de l'article 8 l'existence de données erronées ou le défaut de tout ou partie des données dans le Registre des bénéficiaires effectifs, soit le défaut d'une inscription, d'une modification ou d'une radiation, endéans le délai prescrit par la loi, il adresse par courrier recommandé à l'entité immatriculée une demande de vérification.

(3) Lorsque l'entité immatriculée n'a pas répondu à la demande de vérification ou le cas échéant n'a pas régularisé ses inscriptions au Registre des bénéficiaires effectifs, endéans les 30 jours de l'envoi de la demande, le gestionnaire peut imposer les sanctions et mesures administratives suivantes :

a) afficher sur son site internet dans le dossier de la personne ou de l'entité le fait qu'une procédure de vérification est en cours de traitement, à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

b) émettre des certificats attestant des manquements constatés, à partir du premier jour du troisième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification ;

c) prononcer une astreinte journalière de 40 euros à partir du premier jour du septième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour jusqu'au dernier jour du neuvième mois qui suit la date d'envoi de la demande de mise à jour ;

d) radier d'office le dossier de l'entité immatriculée, sans que cela emporte dissolution, ni perte de la personnalité juridique, à partir du premier jour du douzième mois qui suit la date d'envoi de la demande de vérification.

(4) Le gestionnaire notifie la décision prononçant une astreinte par lettre recommandée. Le gestionnaire liquide l'astreinte au moment de la mise à jour ou, en l'absence de mise à jour,

au moment où l'astreinte cesse de courir. En l'absence de paiement du montant liquidé, il notifie le montant liquidé par lettre recommandé qui vaut titre exécutoire. L'amende doit être acquittée endéans les 30 jours de la notification. Passé ce délai, le gestionnaire peut procéder lui-même à son recouvrement forcé. L'exécution du titre est alors poursuivie par voie d'huissier conformément au Code de procédure civile.

Les actes de poursuite, de saisie ou de procédure auxquels le recouvrement des créances donne lieu, sont dispensés des droits de timbre et d'enregistrement. Les frais exposés pour le recouvrement forcé de l'amende sont à charge des personnes immatriculées auxquelles ces amendes ont été infligées.

(5) La mise à jour de l'information au Registre des bénéficiaires effectifs, effectuée postérieurement à la mise en œuvre des mesures fixées au paragraphe 3 entraine :

a) la suppression de la mesure prescrite au paragraphe 3, lettres a), b) et d) ;

b) une majoration des frais de déclaration, fixée par règlement grand-ducal. La majoration des frais de dépôts ne s'applique pas lorsque la personne visée est une association sans but lucratif ou une fondation.

(6) En l'absence de régularisation des inscriptions après la radiation administrative de la société en application du paragraphe 3 lettre d, le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés dénonce la personne ou l'entité au procureur d'Etat. »

Art. 36. L'article 11 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 11. (1) L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert :

1° aux autorités nationales dans l'exercice de leurs missions ;

2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme , y compris à l'égard des entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ;

3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4° du paragraphe 1er comprennent notamment :

1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ainsi que les journalistes professionnels établis dans un ou plusieurs Etats Membres de l'Union européenne ;
2° les organisations, associations ou fondations établies sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet est la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme ;
4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1er, points 1°, 2° ou 5°. »

Art. 37. L'article 12 de la même loi prend la teneur suivante :
« Art. 12. (1) Les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1er points 1° à 3° et 5°, et paragraphe 2, points 1°, 2°, et 4° ont accès aux informations portant sur l'ensemble des personnes ou entités visées à l'article 1er.
Les autres personnes visées à l'article 11 ont un accès limité aux informations des seules personnes morales et entités visées qui font l'objet immédiat de leurs recherches ou, dans les cas des personnes visées au paragraphe 2, point 3°, avec lesquelles elles sont susceptibles de conclure des transactions.

(2) L'accès est ouvert pour chaque personne ou entité aux informations suivantes :
1° pour les personnes visées à l'article 11, paragraphe 1er, point 1° à l'ensemble des informations visées à l'article 3 ;
2° pour les autres personnes, aux informations visées à l'article 3, paragraphe 1er, points 1° à 8°, 12° et 13°. »

Art. 38. L'article 13 de la même loi prend la teneur suivante :
« Art. 13. (1) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation sont fixées par règlement grand-ducal.
Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités nationales visées à l'article 11, paragraphe 1er, point 1° est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé.

(2*bis*) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.

(3) Aucune information sur une consultation des données par une entité ou personnes relevant d'une des catégories visées à l'article 11, paragraphe 1er, points 1°, 2°, 3° et 4°, et du paragraphe 2, points 1°, 2° et 4° ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs et le gestionnaire s'assure que la consultation de données du Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs. »

Art. 39. A la suite de l'article 15 de la même loi, est inséré un nouvel article 15*bis*, libellé comme suit :

« Art. 15*bis*. (1) La demande d'accès d'une personne visée à l'article 11, paragraphe 1er, point 4° autre qu'une personne visée au paragraphe 2, points 1°, 2° ou 4° ne peut concerner que les entités immatriculées en lien direct avec ses recherches ou investigations et ne peut pas viser l'ensemble des entités immatriculées. Elle ne peut porter que sur une recherche par le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ou la dénomination.

(2) La demande précise, sous peine de nullité :

1° si le requérant est une personne physique : les noms, prénoms, nationalités, date de naissance, lieu de naissance et domicile ou résidence de la personne demanderesse ; si le requérant est une personne morale : la dénomination, l'adresse précise du siège et la personne ou l'organe qualifié pour la représenter en justice ;

2° pour chaque entité immatriculée visée par la demande :

a) le numéro d'immatriculation au registre de commerce et des sociétés ; ou

b) la dénomination.

3° le fondement de la demande et les utilisations aux fins desquelles l'accès à l'information est demandé.

À l'appui de la demande il est joint tout document de nature à justifier de l'existence d'un intérêt légitime.

(3) Le gestionnaire décide du bien-fondé de la demande en appréciant l'existence d'un intérêt légitime de la demande d'accès et notifie sa décision à la personne physique ou morale requérante.

Aux fins de l'appréciation de l'existence d'un intérêt légitime, le gestionnaire s'appuie sur l'avis d'une commission consultative qui tient compte de toute circonstance pertinente, susceptible d'indiquer si l'accès à l'information est demandé dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme.
Le gestionnaire tient compte de la protection des droits fondamentaux des personnes, notamment du droit à la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel lors de sa prise de décision.

(4) En cas de décision favorable du gestionnaire, celui-ci transmet à la personne physique ou morale requérante dans un délai de trois jours ouvrables à compter de la décision un extrait comportant les informations visées au paragraphe 1er.
La personne physique ou morale requérante ne peut utiliser l'information à des fins autres que celles précisées dans la demande et acceptées par le gestionnaire.

(5) En cas de décision négative du gestionnaire et de recours contre cette décision conformément aux dispositions du paragraphe 6, le gestionnaire s'abstient de transmettre l'extrait jusqu'à ce qu'à ce qu'une décision judiciaire soit coulée en force de chose jugée.
(6) Contre la décision du gestionnaire, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif. Il doit être introduit dans un délai d'un mois à partir de la notification. »

Art. 40. A la suite de l'article 15*bis* de la même loi, est inséré un nouvel article 15*ter*, libellé comme suit :

« Art. 15*ter*. Il est créé une commission consultative qui assure les missions qui lui sont dévolues par l'articles 15*bis*, paragraphe 3.
Un règlement grand-ducal arrête la composition et les modalités d'exécution des missions de la commission consultative. »

Art. 41. A la suite de l'article 16, de la même loi, sont insérés deux nouveaux articles 16-1 et 16- 2 ayant la teneur suivante :

« Art. 16-1. (1) Le gestionnaire prend les mesures nécessaires pour assurer l'interconnexion du Registre des bénéficiaires effectifs avec les registres visés à l'article 30, paragraphe 10, de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, institués par les autres États membres par l'intermédiaire de la plate-forme centrale européenne instituée par l'article 22, paragraphe 1er, de la directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés, dénommée ci-après « directive (UE) 2017/1132 », conformément aux spécifications

techniques et aux procédures visées à l'article 30, paragraphe 10, alinéa 1er, de la directive (UE) 2015/849 précitée.

(2) Les informations visées à l'article 3 inscrites dans le Registre des bénéficiaires effectifs sont disponibles par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres institué par l'article 22, paragraphe 2, de la directive (UE) 2017/1132 conformément aux modalités d'accès prévues par la présente loi et les mesures prises pour son exécution.

Art. 16-2. (1) Dans le cadre des missions respectives du gestionnaire du registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, les fichiers du Registre des bénéficiaires effectifs sont interconnectés avec la banque de données du registre de commerce et des sociétés.

(2) Dans les limites des missions dévolues au gestionnaire, qui visent la vérification des inscriptions effectuées au registre des bénéficiaires effectifs et la tenue à jour des informations inscrites, le gestionnaire a un droit d'accès aux informations, même individuelles, contenues dans les traitements de données à caractère personnel suivants :
1° le registre général des personnes physiques créé par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;
2° le Registre national des localités et des rues, tel que prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie.

(3) Le gestionnaire met d'office à jour les informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs concernant les entités immatriculées, qui lui sont communiquées par les différents registres nationaux auxquels il a accès. »

Art. 42. A la suite de l'article 19 de la même loi, il est inséré un chapitre 6*bis* dénommé « La protection des données inscrites sur les registres » et comprenant les articles19*bis*, 19*ter* et 19*quater* nouveaux :

« Chapitre 6*bis* – La protection des données inscrites sur les registres

Art. 19*bis*. Le gestionnaire peut mettre en œuvre des moyens techniques accessoires, sur lesquels est reproduit tout ou partie du fichier afin d'effectuer les traitements de données nécessaires à l'exécution de ses missions conformément aux finalités définies par la loi.

Art 19*ter*. Sur demande écrite et signée mentionnant le but poursuivi et l'utilisation projetée, le gestionnaire peut autoriser la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du Registre des bénéficiaires effectifs, à condition que celles-ci ne permettent pas

l'identification des personnes inscrites sur le registre des bénéficiaires effectifs ou des entités immatriculées et qu'elles soient destinées à des fins statistiques ou scientifiques.
Le gestionnaire demande au tiers de garantir la non-divulgation de données à caractère confidentiel lors de la délivrance de ces données. Les données utilisées pour la production de statistiques sont considérées comme confidentielles lorsqu'elles permettent l'identification, directe ou indirecte, d'une personne physique ou d'une entité immatriculée ou comportent un risque de divulgation d'informations individuelles. Pour déterminer si une personne physique ou une entité immatriculée est identifiable, il est tenu compte de tous les moyens dont on pourrait raisonnablement admettre qu'ils puissent être utilisés par un tiers pour identifier ladite personne ou entité.

Art. 19*quater*. (1) Dans le cadre de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée prévu à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), toute demande de la personne concernée est adressée au gestionnaire, excepté les demandes relatives à des consultations et informations données pour les personnes et entités visées à l'article 13, paragraphe 3, lesquelles sont traitées conformément au paragraphe 2.

(2) Sans préjudice de l'article 13, paragraphe 3, le droit d'accès de toute entité immatriculée ou de tout bénéficiaire inscrit au Registre des bénéficiaires effectifs est différé et limité en ce qu'il ne peut pas porter sur des consultations des informations figurant au Registre des bénéficiaires effectifs effectuées par des entités ou des personnes visée à l'article 13, paragraphe 3 ou la communication d'information par celles-ci au gestionnaire en application de l'article 8, paragraphe 1er.
L'accès doit être exercé dans les cas visés à l'alinéa 1er par l'intermédiaire de la Commission nationale pour la protection des données, qui après avoir exercé ce droit d'accès, confirme l'avoir fait sans donner d'autres précisions.

(3) Le gestionnaire donne sur son site internet toutes informations quant à l'exercice du droit d'accès et ses limitations. »

Art. 43. A l'article 20, paragraphe 1er, de la même loi, est ajouté après le terme « omet » le terme « sciemment ».

Chapitre 3 – Dispositions modificatives et entrée en vigueur

Art. 44. Il est inséré un paragraphe 2*bis* à la suite du paragraphe 2 de l'article 11 de loi du [xx] juillet 2023 portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la

mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié votée par la Chambre des Députés le 13 juin 2023 avec la teneur suivante :
« (2*bis*) Le ministère de l'Économie dispose d'un accès au Registre des bénéficiaires effectifs conformément à l'article 11, paragraphe 1er , point 5° de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

Art. 45. A l'article 4, alinéa 2 de la loi du 28 octobre 2022 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation et modifiant : 1° le Code de commerce ; 2° le Nouveau Code de procédure civile ; 3° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; 4° 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 et portant modification de - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ; 5° la loi modifiée du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts, les mots « avec accusé de réception » sont supprimés.

Art. 46. Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Projet de loi adopté par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 19 décembre 2024

Le Secrétaire général, Le Président,

s. Laurent Scheeck s. Claude Wiseler

7961/22

CONSEIL D'ÉTAT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

N° CE : 60.918
Doc. parl. : n° 7961/22

LE CONSEIL D'ÉTAT,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 19 décembre 2024 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

Projet de loi

modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 19 décembre 2024 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 7 février 2023, 6 février, 12 juillet, 26 novembre et 10 décembre 2024 ;

s e d é c l a r e d ' a c c o r d

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 78, paragraphe 4, de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 15 votants, le 20 décembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alex Bodry

Résumé

Synthèse du projet de loi n°7961

Le présent projet de loi vise à modifier les dispositions légales applicables au registre de commerce et des sociétés (ci-après « RCS ») et au Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « RBE »). Il a paru en effet opportun de reprendre ces modifications au sein d'un même projet de loi, alors que le contenu de certaines dispositions proposées pour le RCS est également suggéré pour le RBE. S'agissant en premier lieu de la législation applicable au RCS, ce projet a pour objet d'adapter la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises à la pratique et à l'actualiser, en reformulant certaines de ses dispositions.

Au-delà de l'adaptation du texte, le projet a aussi vocation à renforcer la qualité des informations inscrites au RCS et à doter son gestionnaire de nouveaux moyens, afin que soit mise en œuvre une politique efficace de suivi des personnes et entités immatriculées et s'assurer de leur mise en conformité par rapport à leurs obligations d'inscription et de dépôt au RCS.

Force est de constater que si l'informatisation du RCS a été un succès, en ce qu'elle a permis de réduire significativement les délais d'émission des extraits et de simplifier les démarches et la consultation du registre, la tenue à jour du RCS reste encore à améliorer. En effet, le registre n'est pas encore complètement à la hauteur de ce que l'on peut attendre, notamment en ce qui concerne les moyens juridiques disponibles pour mieux garantir l'actualisation du contenu de la banque de données. Ainsi, si historiquement les registres du commerce avaient largement vocation à collecter des informations et documents sur les entreprises, l'évolution du marché et des normes internationales leur impose de revêtir un rôle plus proactif dans l'environnement commercial de leur pays, en garantissant des données exactes, complètes et utiles. Ceci est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit du registre national d'une place financière d'ampleur internationale telle que le Luxembourg. En outre et eu égard à l'évaluation et à l'atténuation des risques au plan national, il est primordial pour l'État de pouvoir exploiter des banques de données fiables et actuelles, alors que tant le RCS que le RBE apparaissent comme des outils incontournables, ces derniers étant les principales sources d'informations sur les personnes morales du pays.

En l'état actuel des textes, la responsabilité de maintenir à jour les informations inscrites au RCS pèse sur les personnes et entités immatriculées, qui se doivent de communiquer au gestionnaire du RCS, endéans le mois de leur survenance, toutes les modifications des informations, dont l'inscription au RCS est requise par la loi. En parallèle, ledit gestionnaire dispose quant à lui de de moyen légaux insuffisamment gradués pour s'assurer de l'actualisation de la banque de données. Il est donc impératif de faire évoluer rapidement le RCS sur ce point, afin qu'il réponde pleinement à l'évolution des besoins et aux normes internationales. Pour ce faire, le gestionnaire doit en amont, améliorer l'accompagnement des entités immatriculées, en leur rappelant efficacement leurs obligations légales de dépôt et en aval, prendre des mesures administratives incitatives, voire contraignantes, pour celles ne s'y conformant pas.

Il ne s'agit pas là d'élever le gestionnaire du RCS au rang de régulateur, mais de lui permettre d'effectuer un suivi plus actif de l'état des dossiers tenus au RCS et d'amener les entités immatriculées à se conformer aux dispositions de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. L'objectif est finalement que le gestionnaire puisse remplir de

manière optimale son rôle d'autorité centralisatrice des informations essentielles visant les entités immatriculées.

L'amélioration de la qualité de l'information inscrite au RCS passe par plusieurs leviers.

D'abord, il est nécessaire d'exécuter un contrôle de l'information à inscrire ou inscrite dans la banque de données du RCS, par rapport à d'autres registres nationaux « sources », qui disposent également de l'information, afin de s'assurer de la cohérence de cette dernière. Il est en effet peu concevable, qu'une information relative à l'adresse du siège social d'une entreprise luxembourgeoise inscrite au RCS, ne soit pas conforme à celle figurant dans le registre national des localités et des rues par exemple. De même, si l'information dans le registre « source » est ultérieurement modifiée, cette modification doit pouvoir être automatiquement répercutée au RCS, sans autre démarche administrative.

Un autre levier consiste ensuite à ce que le gestionnaire du RCS suive de manière continue l'information inscrite dans la banque de données du RCS, pour s'assurer que des données périmées n'y figurent plus et qu'elles soient remplacées par des données actualisées dans les meilleurs délais. Pour ce faire, des contrôles sur la banque de données doivent être mis en place, afin d'avertir rapidement les personnes et entités immatriculées sur l'état de leur dossier et les inciter activement à garder leurs données à jour. Dans ce contexte, le gestionnaire du RCS doit mieux accompagner et sensibiliser les entités immatriculées en leur rappelant de manière régulière leurs obligations. Ces contrôles vont également servir à relancer efficacement les personnes et entités immatriculées qui n'auraient pas effectué un dépôt obligatoire ou renouvelé une inscription. En effet et à l'heure du renforcement des dispositifs de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, il est primordial d'agir lorsqu'une société anonyme n'a pas déposé ses comptes annuels ou n'a pas mis à jour la durée de mandat de ses mandataires par exemple.

Afin d'assurer une efficacité à ce suivi et dans l'hypothèse où la personne ou l'entité immatriculée ne répondrait pas aux sollicitations du gestionnaire, ce dernier doit avoir à sa disposition un panel de mesures administratives, afin d'amener cette dernière à mettre à jour son dossier ou ses inscriptions, avec comme ultime mesure, pour les cas les plus graves ou les personnes ou entités réfractaires, leur dénonciation au parquet.

S'agissant en second lieu du RBE, les modifications proposées vont dans le même sens que celles prévues pour le RCS. Une partie de ces modifications sont de nature technique et visent globalement l'accès à la banque de données du RBE, alors que l'autre envisage le suivi et le maintien à jour de la banque de données, se concluant par le déploiement de mesures et sanctions administratives si l'entité immatriculée reste en défaut de se conformer à ses obligations vis-à-vis du RBE.

Alors que le RBE dispose d'une banque de données qui lui est propre, indépendante de celle du RCS, empêchant toute passerelle entre les deux registres, la pratique a rapidement montré combien il était nécessaire que ces banques de données fassent l'objet d'une interconnexion, qu'il s'agisse des inscriptions à effectuer au RBE, de la mise en place de contrôle automatique afin de s'assurer de l'actualisation des données, eu égard notamment à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ou de la consultation des informations inscrites dans ces registres. Ainsi, la démarche administrative de déclaration au RBE pourrait être simplifiée dans l'hypothèse où les dirigeants principaux seraient à inscrire au RBE et où il pourrait être alors proposé au déclarant de reprendre dans le RBE les mandataires légaux

inscrits au RCS. Ceci faciliterait grandement les démarches des associations sans but lucratif par exemple. De même, pour les sociétés ayant inscrit des associés personnes physiques au RCS, il serait possible de leur proposer de reprendre ces personnes ou certaine(s) d'entre elle(s) dans le RBE, lors de leur démarche de déclaration.

Le RBE étant un des outils de la lutte contre le blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, il est aussi impératif de faciliter son accès aux autorités nationales, qui sont reprises de manière exhaustive dans la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, afin qu'elles puissent efficacement l'exploiter.

En outre, la loi a été adaptée aux nouvelles technologies permettant d'optimiser le flux d'information entre le gestionnaire du RBE et ses usagers, en proposant un nouveau canal sécurisé d'échange, par le biais d'une plateforme électronique mise à disposition par le Centre des technologies de l'information de l'État (ci-après « CTIE »). Cette nouvelle plateforme ouvre la voie aux communications électroniques de masse, de « machine à machine », sans intervention humaine et est conçue pour la mise en place de services informatiques délivrant des volumes importants d'informations, mieux adaptée aux flux d'échanges avec les grands donneurs d'ordre du gestionnaire que son site Internet actuel. Il s'agit ici d'ouvrir cette nouvelle technologie, d'ores et déjà disponible pour accéder au RCS, au RBE.

Enfin, et comme pour le RCS, il est proposé d'offrir au gestionnaire du RBE le même panel de mesures incitatives, voire coercitives afin que ce dernier dispose de leviers nécessaires et utiles pour amener les entités immatriculées à effectuer leur déclaration au RBE et à tenir à jour les informations relatives à leurs bénéficiaires effectifs.