



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 8032

Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal

Date de dépôt : 20-06-2022

Date de l'avis du Conseil d'État : 11-10-2022

Auteur(s) : Madame Sam Tanson, Ministre de la Justice

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
20-06-2022	Déposé	8032/00	<u>6</u>
12-09-2022	Avis du Centre pour l'égalité de traitement (5.9.2022)	8032/01	<u>15</u>
03-10-2022	Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (28.9.2022)	8032/02	<u>24</u>
11-10-2022	Avis du Conseil d'État (11.10.2022)	8032/03	<u>33</u>
18-10-2022	Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (14.9.2022)	8032/06	<u>38</u>
18-10-2022	Avis du Parquet général (11.10.2022)	8032/05	<u>41</u>
18-10-2022	Avis du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch (4.10.2022)	8032/08	<u>46</u>
18-10-2022	Avis de la Cour Supérieure de Justice	8032/04	<u>49</u>
18-10-2022	Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg	8032/07	<u>52</u>
06-12-2022	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Justice	8032/09	<u>55</u>
24-01-2023	Avis complémentaire du Conseil d'État (24.1.2023)	8032/10	<u>60</u>
01-02-2023	Avis complémentaire du Parquet General	8032/13	<u>63</u>
01-02-2023	Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme (30.1.2023)	8032/11	<u>66</u>
01-02-2023	Avis complémentaire du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (20.1.2023)	8032/12	<u>75</u>
01-03-2023	Rapport de commission(s) : Commission de la Justice Rapporteur(s) : Monsieur Charles Margue	8032/14	<u>78</u>
08-03-2023	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°36 Une demande de dispense du second vote a été introduite	8032	<u>87</u>
08-03-2023	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°36 Une demande de dispense du second vote a été introduite	8032	<u>90</u>
14-03-2023	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (14-03-2023) Evacué par dispense du second vote (14-03-2023)	8032/15	<u>93</u>
01-03-2023	Commission de la Justice Procès verbal (21) de la reunion du 1 mars 2023	21	<u>96</u>
22-02-2023	Commission de la Justice Procès verbal (20) de la reunion du 22 février 2023	20	<u>106</u>
30-11-2022	Commission de la Justice Procès verbal (09) de la reunion du 30 novembre 2022	09	<u>114</u>
22-06-2022	Commission de la Justice Procès verbal (41) de la reunion du 22 juin 2022	41	<u>167</u>

Date	Description	Nom du document	Page
03-04-2023	Publié au Mémorial A n°185 en page 1	8032	<u>173</u>

Résumé

Synthèse du projet de loi 8032

Le présent projet de loi a pour objet d'introduire dans le Code pénal une circonstance aggravante pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal, à savoir en raison d'une distinction opérée entre les personnes physiques en raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur changement de sexe, de leur identité de genre, de leur situation de famille, de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Par l'introduction de cet article dans la législation pénale luxembourgeoise, le législateur fait suite aux différentes recommandations formulées par les instances européennes et internationales.

L'institution d'une circonstance aggravante pour toute infraction commise avec une motivation raciste avait été recommandée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe dans son rapport sur le Luxembourg de 2016. Il est toutefois à noter que cette recommandation ne date pas de 2016, mais a fait partie des recommandations de l'ECRI depuis son second rapport sur le Luxembourg adopté en 2002.

L'introduction de la circonstance aggravante généralisée fait également suite à la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne de 2008. Enfin, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) des Nations Unies a également eu l'occasion de la recommander, et ce depuis 2005.

8032/00

N° 8032

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

* * *

(Dépôt: le 20.6.2022)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (16.6.2022).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs.....	2
4) Commentaire de l'article unique.....	4
5) Fiche financière.....	4
6) Fiche d'évaluation d'impact.....	5

*

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 complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal.

Palais de Luxembourg, le 16 juin 2022

La Ministre de la Justice,
Sam TANSON

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Article unique : Le Code pénal est modifié comme suit :

« Il est inséré un nouveau Chapitre IX bis – Des circonstances aggravantes

Art. 80. Quiconque aura commis, en raison d'une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454, un fait qualifié de crime ou délit pourra être condamné au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, dans les limites des articles 7 et 14 »

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a pour objet d'introduire dans le Code pénal une circonstance aggravante pour un fait qualifié de crime ou de délit commis en raison d'une des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal, à savoir en raison d'une distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur changement de sexe, de leur identité de genre, de leur situation de famille, de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Le législateur est intervenu dans la lutte contre le racisme et l'intolérance en introduisant par une loi du 19 juillet 1997 complétant le Code pénal en modifiant l'incrimination du racisme et en portant incrimination du révisionnisme et d'autres agissements fondés sur des discriminations illégales, (« la loi du 19 juillet 1997 »), les articles 454 à 457-4 Code pénal visant, d'une part, à élargir les incriminations permettant de réprimer les manifestations du racisme et de la xénophobie et, d'autre part, à assimiler aux discriminations raciales, celles qui sont fondées sur le sexe, l'état de santé, le handicap, les mœurs, la situation de famille, les opinions politiques, les activités syndicales. L'exposé des motifs indique, à cet égard, « *qu'il n'existe aucune raison qui justifie une différenciation entre le racisme et les autres discriminations, et comme toutes ces discriminations sont partant à mettre sur un pied d'égalité, il a semblé plus logique de les régler par les mêmes dispositions* ».

Par la suite, l'adoption de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (« la décision-cadre 2008/913/JAI ») ayant pour objectif d'harmoniser les dispositions législatives et réglementaires des Etats membres en vue d'une meilleure coopération judiciaire dans le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie qui constituent des violations directes des principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes fondateurs et communs de l'Union, a nécessité l'introduction de quelques adaptations au régime instauré par la loi du 19 juillet 1997.

Cette décision-cadre impose l'obligation de criminaliser deux types d'infractions, à savoir, d'une part, le *discours de haine*, prévu à l'article 1^{er} et, d'autre part, le *crime de haine*, prévu à l'article 4.

Le *discours de haine* étant visé à l'article 457-3 du Code pénal, il s'est agi lors de la transposition de la directive-cadre 2008/913/JAI, d'augmenter le maximum de la peine y prévue qui se trouvait en dessous du minimum de la peine maximale imposée par la décision-cadre, d'ajouter une référence aux articles 6, 7 et 8 du Statut de la Cour pénale internationale et d'étendre la condition d'une reconnaissance du crime visé par une décision définitive rendue par une juridiction nationale, étrangère ou internationale aux crimes au sens du Statut de la Cour pénale internationale.

En revanche, le législateur avait décidé, à l'époque de la transposition, de ne pas introduire l'infraction de *crime de haine*, ancrée à l'article 4 de la décision-cadre 2008/913/JAI qui prévoit que la motivation raciste et xénophobe soit, pour toute infraction, considérée comme une circonstance aggravante ou, à défaut, que cette motivation puisse être prise en considération par la justice pour la détermination des peines.

Il s'expliquait en ces termes : « *Il ne semble pas, à l'heure actuelle, opportun d'introduire dans notre Code pénal une circonstance aggravante généralisée, fondée sur la motivation raciste et xénophobe. Notre code ne connaît pas de telles circonstances aggravantes ou atténuantes généralisées.*

Dans la détermination de la peine, le juge reste néanmoins libre d'y rendre compte dans son jugement, de sorte que l'article 4 de la décision-cadre est respecté »¹

Cependant la situation sociétale actuelle exige d'assurer la pleine efficacité et la pertinence des réponses en matière de justice pénale au vu de la progression des incitations à la haine et à la violence². Dans ce contexte, le choix opéré par le législateur lors de la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI est devenu obsolète. La reconnaissance des caractéristiques protégées par l'article 454 du Code pénal au titre d'une circonstance aggravante générale s'impose pour sensibiliser le grand public et le conduire à la conscience nécessaire que les *crimes de haine* sont des crimes identitaires ou des crimes « *de message* ». En effet, un délinquant qui prend pour victime une personne sur base de ce qu'elle est ou semble être, envoie un message particulièrement humiliant : à savoir, que la victime n'est pas un individu avec une personnalité, des capacités et une expérience qui lui sont propres, mais simplement un membre sans visage au sein d'un groupe à caractère unique. Le délinquant sous-entend donc que les droits des personnes à ce groupe peuvent ou doivent être ignorés, ce qui constitue une violation flagrante des principes fondamentaux de démocratie et d'égalité. Cette reconnaissance s'inscrit encore dans le cadre des recommandations émises par la Commission européenne dans la Stratégie européenne de lutte contre l'antisémitisme et de soutien à la vie juive (2021-2030)³ afin de pouvoir poursuivre, notamment, les crimes de haine antisémites. Le Conseil de l'UE s'est exprimé dans le même sens le 2 mars 2022 en adoptant les « *Conclusions on Combating Racism and Antisemitism* »⁴.

Il appartient, par ailleurs, au Luxembourg de se conformer à la recommandation de l'ECRI n°1 (§6) formulée dans son rapport de 2016 qui avait conclu ce qui suit : « *L'ECRI recommande vivement aux autorités luxembourgeoises de mettre leur droit pénal en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7, et en particulier (i) de prévoir expressément que la motivation raciste et homo/transphobe constitue une circonstance aggravante pour toute infraction de droit commun* » et à laquelle aucune réponse n'a été donnée jusqu'à ce jour.

Le présent projet de loi présente encore l'avantage de s'inscrire dans le cadre du projet de décision du Conseil de l'Union européenne visant à inclure les discours de haine et les crimes de haine sur la liste des infractions européennes de l'article 83§1 du TFUE en vue de promouvoir les valeurs fondamentales de l'UE et de faire respecter la charte des droits fondamentaux de l'UE. La généralité de la disposition a pour objet d'indiquer que toutes les formes et manifestations de haine et d'intolérance sont incompatibles avec les valeurs sur lesquelles l'UE est fondée, à savoir le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités, de sorte qu'elles ont vocation à être incriminées quel que soit leur vecteur infractionnel.

Lorsque le juge prononce une peine à l'égard de l'auteur d'un crime ou d'un délit, celle-ci doit être proportionnée à la gravité de l'infraction commise, mais aussi à la responsabilité de son auteur.

Le droit pénal prévoit plusieurs mécanismes permettant au juge d'adapter la peine aux circonstances de l'infraction commise. Ainsi, la peine fixée par le Code pénal est une peine maximale, que le juge peut ajuster s'il est en présence de causes d'atténuation.

Le mécanisme des circonstances aggravantes permet également d'adapter la peine, en l'élevant au-delà des maxima prévus par la loi.

Les circonstances aggravantes sont des faits limitativement énumérés par la loi qui permettent au juge d'augmenter la peine au-delà du maximum prévu pour l'infraction.

¹ *Projet de loi n°6126 portant modification de l'article 457-3 du Code Pénal, Chambre des Députés, Session ordinaire 2009-2010*

² Dans le Rapport d'Activités 2020 du ministère de la Justice, le Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg indique ce qui suit en page 233 « *En 2020, 183 affaires d'incitation à la haine, sujet donnant lieu à un contentieux croissant notamment par la propagation de propos incriminés sur les réseaux dits sociaux, ont été enregistrées, ayant donné lieu dans 77 cas à une enquête préliminaire, les autres affaires ayant été classées sans suites pénales soit pour des raisons d'opportunité, soit en l'absence de qualification pénale des faits, soit par le fait que l'auteur des faits n'a pas pu être identifié. 15 affaires ont été traitées à l'audience publique et ont donné lieu à un jugement* »

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 5 octobre 2021

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6406-2022-REV-1/en/pdf>

La circonstance aggravante n'est pas un élément constitutif de l'infraction (qui nécessite de rassembler les éléments moral, matériel et légal). Elle joue non sur la caractérisation de l'infraction mais sur le niveau de la peine. En présence de ces faits, on parle d'infraction aggravée.

Ces faits sont de nature à aggraver l'infraction pour différentes raisons :

- ces circonstances créent un danger supplémentaire pour la société ;
- l'auteur de l'infraction fait preuve de perversité ;
- l'auteur de l'infraction a déjà des antécédents judiciaires ;
- la qualité, le statut de l'auteur ajoutent à la gravité de l'infraction ;
- dans le cas d'espèce, une nouvelle catégorie serait créée, à savoir la qualité de la victime.

Pour être retenues, les circonstances aggravantes doivent être prévues par la loi. Elles ne sont pas laissées à l'appréciation du juge : si l'existence de la circonstance aggravante est démontrée, elle doit obligatoirement s'appliquer à la peine.

Les circonstances aggravantes générales s'appliquent à toutes les infractions, sauf précision contraire du législateur. Les circonstances aggravantes sont spéciales lorsqu'elles s'appliquent uniquement à telle ou telle infraction. Elles sont alors précisées par le Code pénal au cas par cas.

En l'espèce, la circonstance suivant laquelle le fait qualifié crime ou délit a été commis en raison d'une ou plusieurs caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal portant ainsi une atteinte plus grande à la cohésion sociale, est de nature à justifier une élévation de la pénalité encourue par l'introduction d'une circonstance aggravante.

Par la généralisation des circonstances aggravantes, le législateur signifie que l'ensemble des crimes et délits visés tant dans le Code pénal que dans les lois spéciales peuvent faire l'objet d'une répression aggravée (par exemple, un accident de la circulation suivi d'un délit de fuite en raison d'une des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal).

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Cet article vise à introduire dans le livre I du Code pénal, une disposition de portée générale applicable à l'ensemble des crimes et délits qui en aggrave la répression. Son libellé est calqué sur celui de la récidive prévue à l'article 54 du Code pénal (tout en prévoyant, au surplus, une possibilité de doubler le maximum de l'amende). Les éléments de l'aggravation respectent le principe de la prévisibilité et la précision de la loi pénale. Il n'existe, en effet, aucune incertitude ou imprécision dans la répression. Dès lors que les éléments constitutifs de l'aggravation précisément décrits par l'article 454 du Code pénal seront réunis, et uniquement dans ces hypothèses, les peines encourues pour l'infraction commise seront aggravées selon la règle proposée du double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit.

Les éléments de l'aggravation respectent le principe de la nécessité et de la proportionnalité des peines étant donné que la peine encourue est aggravée dans la limite des peines privatives de liberté visées aux articles 7 et 14 du Code pénal. De plus, comme pour n'importe quelle circonstance aggravante, le mobile des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal ne conduit qu'à élever le maximum de la peine d'emprisonnement encourue et de l'amende, laissant le juge libre d'apprécier, en vertu du principe d'individualisation des peines, la sanction qui sera effectivement prononcée.

*

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 complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal**

Ministère initiateur : **Ministère de la Justice**

Auteur(s) : **Anne GOSSET**

Téléphone : **247-88548**

Courriel : **anne.gosset@mj.etat.lu**

Objectif(s) du projet : **mise en conformité de la législation par rapport aux obligations découlant de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal**

Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :
Autorités judiciaires

Date : **18/05/2022**

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
 Si oui, laquelle/lesquelles :
 – les autorités judiciaires
 – les barreaux d'avocats
 Remarques/Observations :
 /

2. Destinataires du projet :

– Entreprises/Professions libérales :	Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
– Citoyens :	Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
– Administrations :	Oui <input type="checkbox"/> Non <input checked="" type="checkbox"/>

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.⁵
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
 Remarques/Observations :

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 ? Oui Non
 Remarques/Observations :

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 ? Oui Non
 Remarques/Observations :
 Non applicable

⁵ N.a. : non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative⁶ pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
 Si oui, quel est le coût administratif⁷ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire) campagne d'information et de sensibilisation évaluée à +/- 50.000 euros
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 ? Oui Non N.a.
 Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁸ ? 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 : non applicable
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 ?

6 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.

7 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.).

8 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)

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 :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 Si oui, expliquez pourquoi :
 Il s'agit de dispositions légales qui s'appliquent de la même façon et sans distinctions eu égard au sexe de la personne concernée par la procédure pénale en cause.
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 Si oui, expliquez de quelle manière :
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 évaluation⁹ ? 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 transfrontaliers¹⁰ ? 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

⁹ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

¹⁰ 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

8032/01

N° 8032¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

* * *

AVIS DU CENTRE POUR L'EGALITE DE TRAITEMENT

(5.9.2022)

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal.

Suivant l'article 10 de la loi du 28 novembre 2006, le CET peut notamment émettre des avis ainsi que des recommandations sur toutes les questions liées aux discriminations fondées sur la race, l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions, le handicap et l'âge.

Considérant que le présent projet de loi s'inscrit dans la thématique de l'égalité de traitement, alors qu'il vise à compléter de Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis avec une motivation discriminatoire, le CET a élaboré le présent avis de sa propre initiative.

*

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

Le CET prend connaissance des raisons qui ont amené le Gouvernement à adopter ce projet de loi qui a pour finalité d'introduire pour la première fois dans le Code pénal luxembourgeois une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis avec une motivation discriminatoire. Cette initiative vise donc spécialement les « crimes de haine ».

Les crimes et délits ayant été perpétrés « en raison » des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal, à savoir, l'origine, la couleur de peau, le sexe, l'orientation sexuelle, le changement de sexe, l'identité de genre, la situation de famille, l'âge, l'état de santé, le handicap, les mœurs, les opinions politiques ou philosophiques, les activités syndicales, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, feront notamment l'objet d'un dédoublement de la peine privative de liberté ainsi que de la peine d'amende encourue.

Le CET se félicite du fait que le Gouvernement ait finalement décidé de se conformer aux exigences de la décision-cadre européenne 2008/913/JAI¹ qui prévoyait entre autres que les Etats membres prennent les mesures nécessaires en droit interne afin que la motivation raciste et xénophobe soit, pour toute infraction, considérée comme une circonstance aggravante ou, à défaut, que la justice puisse prendre en considération cette motivation lors de la détermination des peines.

En effet, le Gouvernement avait décidé, à l'époque de la transposition, de ne pas modifier le Code pénal en y introduisant l'infraction de crime de haine au motif qu'il n'aurait pas été opportun d'intro-

¹ Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=FR>.

duire dans ledit code une circonstance aggravante généralisée, fondée sur une motivation raciste et xénophobe, étant donné que la législation n'aurait pas connu de telles circonstances aggravantes ou atténuantes généralisées. Il faisait encore valoir que l'article 4 de la décision-cadre 2008/913/JAI² serait toutefois respecté en ce que le juge restait libre dans la détermination de la peine et qu'il elle pouvait prendre en compte la motivation de l'auteur·rice dans son jugement.

Ce revirement de position s'explique notamment par le fait que les incitations à la haine et à la violence seraient en progression. De plus, la situation sociétale actuelle nécessiterait des réponses efficaces et pertinentes en matière de justice pénale face à ce phénomène. Dans ce contexte, le Gouvernement cite le rapport d'activités du Ministère de la Justice datant de 2020 duquel il ressort qu'en 2020, 183 affaires d'incitation à la haine ont été enregistrées, dont 77 ont donné lieu à une enquête préliminaire et 15 affaires ont donné lieu à un jugement.

Il est toutefois regrettable qu'aucune indication n'est donnée sur les peines appliquées, respectivement sur les condamnations prononcées. Il aurait en outre été opportun de fournir les données statistiques des précédentes années afin de pouvoir réellement saisir l'ampleur du phénomène et son évolution dans le temps.

Le manque de données statistiques par rapport aux crimes de haine a notamment été souligné par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (ci-après « OSCE ») et plus particulièrement par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ci-après « BIDDH » ou « ODIHR ») qui assiste les Etats participants à l'OSCE dans la mise en œuvre de leurs engagements de la dimension humaine, et notamment ceux liés aux droits de l'Homme, à la non-discrimination, à la démocratisation et à l'état de droit : « *Although Luxembourg regularly completes ODIHR's questionnaire, data on hate crimes have never been submitted. Luxembourg's Criminal Code includes penalty enhancements for specific offences and a substantive offence. Data are collected by the police, the Prosecutor's Office and the Ministry of Justice. Data are not made publicly available.*

ODIHR observes that Luxembourg has never reported statistics on hate crimes to ODIHR. In addition, ODIHR observes that Luxembourg would benefit from reviewing the existing legal framework in order to ensure that bias motivation can be effectively acknowledged and appropriate penalties can be imposed on perpetrators.

ODIHR recalls that in the Ministerial Council Decision 9/09, participating States have committed to periodically reporting reliable information and statistics on hate crimes to ODIHR. In the Ministerial Council Decision 9/09, participating States have also committed to enacting specific, tailored legislation to combat hate crimes, providing for effective penalties that take into account the gravity of such crimes.

ODIHR stands ready to support Luxembourg in meeting its relevant commitments through the provision of comprehensive resources and tailored assistance in the area of hate crime recording and data collection, as well as further resources aimed at addressing hate crime legislation and providing tailored legislative advice »³.

Avec satisfaction, le CET accueille l'objectif escompté de ce projet de loi qui est de « sensibiliser le grand public et de le conduire à la conscience nécessaire que les crimes de haines sont des crimes identitaires ou des crimes de message »⁴. La reconnaissance des caractéristiques protégées par l'article 454 du Code pénal au titre d'une circonstance aggravante générale permettrait en outre au Luxembourg de suivre diverses recommandations, notamment celles de la Commission européenne dans la Stratégie européenne de lutte contre l'antisémitisme et de soutien à la vie juive (2021-2030)⁵, celles du Conseil de l'UE lors de son adoption des « *Conclusions on Combating Racism and Antisemitism* » du 2 mars 2022 ou encore celles de la Commission européenne contre le racisme et

2 Voir en ce sens article 4 Décision-cadre 2008/913/JAI : « Pour les infractions autres que celles visées aux articles 1er et 2, les États membres prennent les mesures nécessaires pour faire en sorte que la motivation raciste et xénophobe soit considérée comme une circonstance aggravante ou, à défaut, que cette motivation puisse être prise en considération par la justice pour la détermination des peines ».

3 Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, <https://hatecrime.osce.org/luxembourg?year=2020>.

4 Projet de loi n°8032, *Exposé des motifs*, p.2.

5 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 5 octobre 2021.

l'intolérance (ci-après « ECRI »⁶). Cette reconnaissance s'inscrirait par ailleurs dans le cadre du projet de décision du Conseil de l'Union européenne visant à inclure les discours de haine et les crimes de haine sur la liste des infractions européennes de l'article 83§1 du TFUE (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) en vue de promouvoir les valeurs fondamentales de l'Union européenne (ci-après « UE ») et de faire respecter la charte des droits fondamentaux de l'UE.

Le CET rejoint ainsi le Gouvernement sur cet objectif qu'il s'est fixé. Ce projet rappelle intrinsèquement l'importance de la législation anti-discrimination au sein de la société et souligne le caractère particulièrement attentatoire des crimes de haine par rapport aux droits fondamentaux. Il vient en outre renforcer l'arsenal déjà en vigueur en doublant les peines d'amende et d'emprisonnement encourues pour toute infraction commise « *en raison* » d'une considération discriminatoire. Toutefois, l'introduction d'une telle circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis avec une motivation discriminatoire pose de nombreuses questions quant à son application pratique.

*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE

Le présent projet de loi vise à insérer l'article 80 dans un nouveau chapitre IX bis intitulé « *Des circonstances aggravantes* » qui s'annonce comme suit : « *Quiconque aura commis, en raison d'une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454, un fait qualifié de crime ou délit pourra être condamné au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, dans les limites des articles 7 et 14* ».

L'article 80 mentionné ci-dessus fait référence aux caractéristiques de discrimination prévues à l'article 454 du Code pénal, seules ces caractéristiques pourront donner lieu à une augmentation de peine.

Les critères visés sont : l'origine, la couleur de peau, le sexe, l'orientation sexuelle, le changement de sexe, l'identité de genre, la situation de famille, l'âge, l'état de santé, le handicap, les mœurs, les opinions politiques ou philosophiques, les activités syndicales, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

• Disposition applicable à l'ensemble des crimes et délits

Tout d'abord, il convient de relever qu'il existe dans le système pénal luxembourgeois trois catégories d'infractions classées en fonction de la gravité du comportement qu'elles révèlent. On distingue : les contraventions, les délits et les crimes.

Force est de constater que le futur article 80 ne vise que les crimes et les délits, ce qui exclut l'aggravation des contraventions. Cette circonstance aggravante générale ne concernera par exemple pas les dégradations légères, les injures, les violences légères ou encore le tapage nocturne. Ceci est tout de même regrettable alors que les auteur·rices de ce type d'infractions échapperont à cette circonstance aggravante générale.

Par contre, le projet de loi indique que l'ensemble des crimes et des délits sont visés, c'est-à-dire ceux que l'on retrouve dans le Code pénal ainsi que dans les lois spéciales.

Par ailleurs, il échet de se demander si les auteur·rices du projet de loi avaient envisagé l'hypothèse d'une infraction de négligence. En effet, ce type d'infraction ne semble pas avoir été envisagé par le futur article 80 alors que ce dernier prévoit que l'auteur·rice doit agir « *en raison* » d'un certain mobile, ce qui implique qu'il·elle ait agi intentionnellement. Par contre, il semble qu'une infraction d'omission puisse tomber sous le coup du futur article 80.

⁶ Recommandation de l'ECRI n°1 (§6) : « L'ECRI recommande vivement aux autorités luxembourgeoises de mettre leur droit pénal en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7, et en particulier (i) de prévoir expressément que la motivation raciste et homo/transphobe constitue une circonstance aggravante pour toute infraction de droit commun, (ii) d'explicitement ériger en infraction les injures publiques, la diffamation publique et les menaces racistes et homo/transphobes et (iii) d'inclure les motifs de la langue et de l'identité de genre dans les dispositions du Code pénal visant à lutter contre le racisme et l'homo/transphobie », <https://rm.coe.int/cinquieme-rapport-sur-le-luxembourg/16808b589c>.

• Le libellé de l'article 80

A l'occasion de son avis sur le projet de loi n° 6792, projet de loi qui est devenu la loi du 3 juin 2016, le CET avait plaidé pour un motif de discrimination intitulé « *identité de genre, expression de genre ou caractéristiques sexuées* » au lieu du « changement de sexe ».

L'argumentaire détaillé de ce choix peut être consulté dans son avis du 21 avril 2015.

En adoptant les critères de discrimination énumérés à l'article 454 du Code pénal, les auteur·rices du présent projet de loi sont bien évidemment allé·es au-delà de ce qui est recommandé et exigé au niveau européen et international. Ceci dit, force est de constater que les critères énumérés à l'article 454 du Code pénal ne sont pas tout à fait identiques à ceux qui se trouvent dans la législation civile, comme par exemple dans la loi du 28 novembre 2006 ou encore en matière de droit du travail.

• La discrimination multiple

Il ressort du libellé du futur article 80 qu'une infraction peut reposer sur « *plusieurs* » caractéristiques de discrimination, « *quiconque aura commis, en raison d'une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454, un fait qualifié de crime ou délit...* ». Cette formulation vise dès lors ce qu'on appelle une discrimination dite « *multiple* ».

Relevons qu'une discrimination multiple peut prendre deux formes distinctes. Une personne peut, d'une part, dans un même contexte et de la part du·de la même auteur·rice, être victime de deux discriminations différentes liées à une caractéristique qu'il·elle présente. D'autre part, une personne peut être discriminé·e en raison de deux caractéristiques qui se cumulent, c'est-à-dire qu'une personne est discriminé·e uniquement parce qu'il·elle dispose de ces deux caractéristiques à la fois.

Force est de constater les directives européennes, de même que la législation luxembourgeoise reconnaissent que des motifs de discrimination peuvent se chevaucher, mais une interdiction explicite de discrimination multiple n'existe pas.

Le CET se félicite que le Gouvernement ait pensé au phénomène des discriminations multiples.

En outre, dans le travail préparatoire de la Commission européenne en vue d'une nouvelle directive interdisant la discrimination fondée sur différents motifs – dite « *directive horizontale* » – il est fait référence à « *la nécessité de lutter contre la discrimination multiple, par exemple en la définissant en tant que discrimination et en garantissant des voies de recours efficaces. Ceci dit, il en ressort que ces questions dépassent le cadre de la présente directive, mais rien n'empêche les Etats membres de prendre des mesures dans ces domaines* »⁷.

Pour le moment, le·la défenseur d'une victime choisit surtout un motif, donc forcément le plus frappant et celui qui a le plus de chance d'aboutir à une suite. Force est de constater que le silence du pouvoir législatif quant à ce type de discrimination laisse planer un doute quant à la réelle prise de conscience par rapport à ce type de discriminations.

Le CET est d'avis qu'une interdiction implicite de la « *discrimination multiple* » sur le plan pénal n'est pas suffisante, mais qu'il faudrait introduire une interdiction explicite tant sur le plan civil que pénal. Une telle interdiction concrète permettrait déjà d'éveiller une certaine conscience pour ce phénomène et protégerait davantage les victimes de discriminations. Ne pas reconnaître la « *discrimination multiple* » risque de restreindre de façon drastique le nombre d'infractions qui pourraient être poursuivies, respectivement être punies d'une peine renforcée. De plus, le fait de ne pas avoir une base légale qui reconnaisse explicitement ce type de discriminations risque de modifier le nombre de crimes catégorisés et poursuivis comme crimes de haine étant donné que le Parquet et la Police disposent dans ces cas d'une large marge d'interprétation des faits.

⁷ Proposition de Directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle COM(2008) 426 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0426&from=FR>, page 4.

• Personnes visées par l'article 80

Le futur article 80 n'indique pas concrètement quelle personne doit revêtir la ou les caractéristique/s visée/s à l'article 454 du Code pénal, mais en faisant référence à des « *caractéristiques* » qui auraient motivé l'auteur·rice de l'infraction à passer à l'acte, il peut en être déduit que ce·cette dernier·ère entendait viser la victime. Quid des discriminations par association ?

Dans des cas classiques, il existe une victime directe que l'on peut facilement identifier. Ceci dit, le futur article 80 ayant une portée assez large a le mérite de pouvoir englober de nombreuses situations, par exemple celle d'un groupement qui fait l'objet de menaces en raison des opinions qu'il défend.

Il est également légitime de se demander si les auteur·rices du présent projet de loi entendaient aussi protéger les biens associés aux personnes partageant une caractéristique particulière – par exemple, un lieu de culte, un domicile ou encore une entreprise.

Par ailleurs, certaines caractéristiques énumérées à l'article 454 précisent qu'elles peuvent être « *vraies* » ou « *supposées* », il s'agit par exemple de la « *race* », de la « *nation* », de « *l'ethnie* » ou encore de la « *religion* ».

Ainsi, en ce qui concerne les autres caractéristiques, il semblerait que la victime doit effectivement présenter cette ou ces caractéristique/s pour que la circonstance aggravante généralisée puisse s'appliquer. Partant, la simple croyance que la victime présente une voire plusieurs de ces caractéristiques ne suffira pas.

L'agresseur·euse peut en effet également sélectionner sa victime en pensant à tort qu'elle appartient à un groupe particulier. Il faudrait dès lors aussi prendre en compte le mobile de l'agresseur·euse et non uniquement le statut réel de la victime. Omettre d'inclure ces catégories de crimes pourrait diminuer la portée et la mise en œuvre du futur article 80.

Ainsi, est-ce qu'une personne qui agresse à tort une personne en pensant qu'il·elle est homosexuel·le se verra appliquer cette circonstance aggravante généralisée ?

Notons que les articles 132-76 et 132-77 du Code pénal français prévoient par exemple que les circonstances aggravantes sont établies lorsque l'infraction est « *précédée, accompagnée ou suivie de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature portant atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion, ou à raison de leur identité sexuelle, vraie ou supposée* ».

La preuve de discrimination peut être difficile à établir pour les caractéristiques non visibles, comme le critère du « *handicap* ». Il est en effet plus ardu de démontrer qu'une victime a été sélectionnée en raison d'une caractéristique protégée quand celle-ci n'est pas apparente, d'où l'importance de réfléchir aux moyens dont disposera l'accusation pour prouver que l'auteur·rice de l'infraction avait connaissance d'une caractéristique non apparente.

• Mobile qui a animé l'auteur·rice à agir

Selon le futur article 80, l'auteur·rice de l'infraction doit avoir agi « *en raison* » d'une ou de plusieurs caractéristique/s visée/s à l'article 454 du Code pénal. La notion de « *mobile* » apparaît uniquement dans l'intitulé du présent projet de loi.

La détermination de l'intensité du lien entre le passage à l'acte de l'auteur·rice et le mobile n'est pas facile à identifier. On peut en effet distinguer deux approches : la première consiste à dire que l'auteur·rice ne serait pas passé·e à l'acte si la caractéristique n'avait pas été présente, la seconde consiste quant à elle à affirmer que le mobile a été décisif non pas dans le passage à l'acte, mais dans le choix de la victime.

Il résulte du présent projet de loi que « *la circonstance aggravante n'est pas un élément constitutif de l'infraction (qui nécessite de rassembler les éléments moral, matériel et légal). Elle joue non sur la caractérisation de l'infraction mais sur le niveau de la peine* ». Cette explication prête toutefois à confusion alors que l'élément moral, le mobile ayant animé l'auteur·rice de l'infraction, intrinsèque à cette circonstance aggravante générale, doit être démontré.

Étant donné que les peines sont personnelles par nature, il est possible que les auteur·rices du texte aient essayé d'introduire une circonstance aggravante personnelle, ainsi elle ne peut se transmettre aux complices ou coauteur·rices d'une infraction.

Si l'on admet qu'il s'agit d'une circonstance aggravante personnelle, est-ce que cela advient à exclure les personnes morales du futur article 80 ?

Contrairement en matière civile, le principe de la présomption d'innocence en matière pénale n'admet pas que le pouvoir législatif puisse prévoir un allègement de la charge de la preuve pour la victime. En matière civile, il est notamment admis qu'il suffit qu'une personne établisse des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination pour que la partie défenderesse soit par la suite obligée de prouver que tel n'est pas le cas⁸.

Dans le cas d'un crime de haine, les poursuites sont généralement subordonnées à la réunion de preuves suffisantes de l'existence du mobile discriminatoire, ce qui n'est pas toujours évident. L'investigation du mobile entraîne une grande charge de travail pour la Police ainsi que pour les juges d'instruction.

Il convient en outre de relever que pour certaines infractions, les auteurs·rices de ces infractions sont par définition animé·es par un mobile discriminatoire. Quid de l'application de la circonstance aggravante généralisée pour ce type d'infractions ? Citons par exemple, le génocide, des infractions commises en matière de pédopornographie ou encore le délit de discrimination. Le dédoublement de la peine devient-il systématique pour ces infractions ?

• Condamnation au double du maximum

Le futur article 80 prévoit que l'auteur·rice d'une infraction ayant été animé·e par un mobile de discrimination prévu par l'article 454 pourra être condamné·e au double du maximum de la peine encourue. Qu'en est-il du minimum de la peine encourue ?

L'article prévoit en outre que cette augmentation de la peine ne pourra se faire que « *dans les limites des articles 7 et 14* », or ces articles ne prévoient pas de limites.

Notons que l'augmentation de la peine encourue ne s'applique pas aux peines alternatives, ce qui est regrettable.

En outre, il ressort du présent projet de loi que : « *si l'existence de la circonstance aggravante est démontrée, elle doit obligatoirement s'appliquer à la peine* »⁹. Or, plus loin, les auteur·rices du texte disent que : « *comme pour n'importe quelle circonstance aggravante, le mobile des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal ne conduit qu'à élever le maximum de la peine d'emprisonnement encourue et de l'amende, laissant le juge libre d'apprécier, en vertu du principe d'individualisation des peines, la sanction qui sera effectivement prononcée* »¹⁰.

Ainsi, la circonstance aggravante augmente la peine encourue, mais pas nécessairement la peine prononcée par le juge. Ce dernier reste libre de choisir le *quantum* de la peine, dans la limite de la peine encourue augmentée par la circonstance aggravante.

*

8 Art. 5. (1) de la loi du 28 novembre 2006 : « *Lorsqu'une personne s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit directement ou par l'intermédiaire d'une association sans but lucratif ayant compétence pour ce faire conformément à l'article 7 qui suit ou par l'intermédiaire d'un syndicat ayant compétence pour ce faire conformément et dans les limites de l'article L.253-5 paragraphe (2) du Code du travail, ou dans le cadre d'une action née de la convention collective de travail ou de l'accord conclu en application de l'article L.165-1 du Code du travail conformément et dans les limites de l'article L.253-5, paragraphe (1) du Code du travail, devant la juridiction civile ou administrative, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement* ».

9 Projet de loi n°8032, p.4.

10 Idem.

CONCLUSION

Le CET se félicite de l'initiative du Gouvernement, ceci dit, il constate que plusieurs points méritent d'être éclairés alors qu'ils pourront poser problème dans la mise en œuvre et dans l'application de la présente loi.

Il convient par ailleurs de souligner le manque de jurisprudences en matière de discrimination. Malgré cette nouvelle loi, le CET reste sceptique quant à la réelle application de cette circonstance aggravante généralisée par les juges. Force est en effet de constater que le nombre limité de poursuites et de sanctions pour ce type d'infractions renvoie au fait que les lois en matière de discrimination possèdent principalement une dimension symbolique et éducative. Elles servent plutôt à envoyer un message à l'ensemble de la société par rapport au fait que ces crimes sont intolérables. Ceci dit, la dimension pratique d'une loi ne doit pas passer au second plan.

Le CET remarque en outre que la répression pénale à elle seule ne résoudra pas les problèmes de discrimination. En effet, il insiste sur le fait qu'une politique structurelle globale et homogène de lutte contre les discriminations est nécessaire dans de nombreux domaines, tels que les domaines sociaux, éducationnels ou encore culturels.

Luxembourg, le 5 septembre 2022

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8032/02

N° 8032²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

* * *

**AVIS DE L'ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU
DE LUXEMBOURG**

(28.9.2022)

Le Conseil de l'Ordre a pris connaissance (i) du projet de loi n°8032 et (ii) de l'avis du Centre pour l'Egalité de traitement du 12 septembre 2022.

*

Le projet de loi en question comporte un seul article afin d'introduire au Code pénal luxembourgeois un nouvel article 80 :

Article unique : Le Code pénal est modifié comme suit :

« Il est inséré un nouveau Chapitre IX bis – Des circonstances aggravantes

Art. 80. Quiconque aura commis, en raison d'une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454, un fait qualifié de crime ou délit pourra être condamné au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, dans les limites des articles 7 et 14 »

Il s'agit donc d'introduire dans notre Code pénal une circonstance aggravante générale pour tout fait qualifié de crime ou de délit commis en raison d'une des caractéristiques de discrimination visées à l'article 454 du Code pénal.

Pour mémoire, l'article 454 du Code pénal dispose :

« Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur changement de sexe, de leur identité de genre, de leur situation de famille, de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales, les groupes ou communautés de personnes, à raison de 'origine, de la couleur de peau, du sexe, de l'orientation sexuelle, du changement de sexe, de leur identité de genre, de la situation de famille, de leur âge, de l'état de santé, du handicap, des mœurs, des opinions politiques ou philosophiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race, ou une religion déterminée, des membres ou de certains membres de ces personnes morales, groupes ou communautés. à savoir en raison d'une distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur changement de sexe, de leur identité de genre, de leur situation de famille, de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions

politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. »

Le projet de loi s'inscrit dans le contexte de l'article 4 de la décision-cadre européenne 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie du moyen du droit pénal qui exige des Etats membres d'ériger la motivation raciste et xénophobe en circonstance aggravante sinon que cette motivation puisse être prise en considération par la justice pour la détermination des peines. Les Etats membres devaient se conformer à la prédite décision-cadre pour le 28 novembre 2010 au plus tard. Il ressort du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à la mise en œuvre de la décision cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal du 27 janvier 2014 qu'en 2014, 23 Etats membres avaient opté pour l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour toutes ou partie des infractions. Il en ressort que le Luxembourg était l'un des seuls Etats membres n'ayant pas introduit de disposition spéciale dans son Code pénal et s'est contenté à indiquer que la motivation pouvait toujours faire l'objet d'une appréciation par les juridictions.

Pour justifier le revirement dans son approche, le législateur invoque désormais la situation sociétale actuelle et se réfère à un rapport d'activités du Ministère de la Justice pour l'année 2020. Les paragraphes pertinents dans ce rapport (page 233) concernent les affaires d'incitation à la haine. Le Conseil de l'Ordre est d'avis qu'il serait opportun de publier des statistiques sur les infractions motivées par des mobiles discriminatoires. Il ignore d'ailleurs si les juridictions pénales prennent actuellement effectivement en compte la motivation discriminatoire d'une infraction dans l'appréciation des peines.

Quant aux motifs de discrimination, la disposition envisagée à l'article unique du projet de loi rencontre, du moins partiellement, l'article 14 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme portant interdiction de la discrimination.

En effet, aux termes de l'article 14 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation* ».

Les auteurs du projet entendent, par ce texte renforcer les droits fondamentaux des citoyens. Or, le renvoi aux motifs de discrimination à l'article 454 du Code pénal – un article introduit dans le Code pénal en 1997 – omet certains autres motifs de discrimination. Citons par exemple la fortune, la composition de ménage ou encore la langue. L'article 454 s'explique certes par des raisons historiques, mais le Conseil de l'Ordre s'interroge sur le risque d'une différence de traitement injustifiée entre victimes de différents motifs de discrimination. Il ne ressort aucunement des travaux parlementaires pourquoi le nouvel article 80 va au-delà des exigences de la décision-cadre 2008/913/JAI précitée, mais n'inclut pas les motifs de discrimination connus par certaines législations étrangères ou conventions internationales. Le Conseil de l'Ordre aurait préconisé un travail de réflexion plus approfondi ensemble avec les acteurs spécialistes de la place afin de d'identifier les motifs de discrimination à inclure.

D'un point de vue formel, le Conseil de l'Ordre s'interroge sur la signification des termes « caractéristique au sens de l'article 454 du Code pénal ». Il préconiserait les termes « motifs de discrimination au sens de l'article 454 du Code pénal ».

Quant aux infractions visées, l'article unique dont les auteurs du projet de loi entendent introduire en droit luxembourgeois, ne vise que les crimes et délits ce qui exclut donc les contraventions du champ d'application de l'article 80 susvisé, ce qui est particulièrement étonnant. A titre d'exemple, l'injure contravention prévue à l'article 561, 7° du Code pénal ne sera donc pas plus sévèrement punie au cas où un contrevenant injurait une personne en raison de son appartenance à une religion ou encore en raison de son orientation sexuelle. Cette lacune s'avère grandement préjudiciable dans la mesure où de tels comportements sont quotidiens et pourraient utilement être aggravés. De plus, l'injure délit serait-elle susceptible d'aggravation, ce qui crée une différenciation peu justifiable. Le même raisonnement peut être tenu pour les violences légères prévues à l'article 563, 3° du Code pénal ou encore les dégradations matérielles. Il est par conséquent de prévoir l'application du futur article 80 aux contraventions, au risque de créer des incohérences entre des comportements voisins et surtout de laisser certains comportements échapper à l'aggravation.

D'un autre côté, appliquer cette aggravation à toutes les infractions ne peut constituer une solution idéale. En effet, une grande partie, si ce n'est la grande majorité des infractions ne sera, en pratique, pas concernée. Il en est ainsi par principe des infractions qui n'attendent pas aux personnes ou qui n'ont pas de victime directe. Typiquement, les infractions au code de la route, les infractions économiques ou de droit des sociétés ne seront (normalement) pas concernées. Des infractions comme la fraude fiscale, le blanchiment, la banqueroute ou encore les excès de vitesse, qui représentent une quantité non négligeable des affaires portées devant les juridictions seront difficilement aggravées.

D'un autre côté, la motivation discriminatoire est inhérente pour d'autres infractions. A titre d'exemple, le viol, l'attentat à la pudeur ou la détention de matériel pédopornographique sont toujours motivés par le sexe et/ou par l'âge de la victime. Citons également l'infraction même de la discrimination prévue à l'article 454 du Code pénal.

Le législateur français a dressé une liste négative des infractions ne tombant pas dans le champ d'application de la circonstance aggravante aux termes des articles 132-77 et 132-78 du Code pénal.

Le législateur belge n'a prévu la circonstance aggravante que pour certaines infractions (à titre d'exemple : l'homicide volontaire non qualifié meurtre et les lésions corporelles volontaires, les actes à caractère sexuel non consentis, les abstentions coupables et les attentats à la liberté individuelle et à l'inviolabilité du domicile).

Le Conseil de l'Ordre est d'avis qu'il devrait être dressé une liste positive ou négative des infractions concernées.

Quant à la preuve du « mobile », il ressort du texte que l'infraction visée au futur article 80 du Code pénal doit avoir été commise « en raison » de l'une des caractéristiques de discrimination visée à l'article 454 du même code. Le terme « en raison » fait référence au lien causal qui doit exister entre le « mobile » qui a décidé l'auteur de l'infraction à agir et l'infraction elle-même.

Le Conseil de l'Ordre considère que les termes « *en raison* » requièrent un lien causal tel qu'en l'absence du motif de discrimination, l'infraction n'aurait pas été commise. Il ne suffit dès lors pas qu'entre plusieurs victimes, l'auteur a choisi celle qui répond à un motif de discrimination.

Cette circonstance aggravante devrait donc être vérifiée pour chaque auteur d'un crime ou d'un délit. Les juridictions répressives auront la tâche difficile de sonder les intentions de l'auteur d'un crime ou d'un délit pour vérifier si oui ou non l'appartenance par la victime à l'une ou l'autre des caractéristiques de discrimination a été déterminante dans son choix de s'attaquer à elle ou non.

Le Conseil de l'Ordre se demande toutefois sur quels éléments les juridictions pourront se baser pour s'adonner à cet exercice. Il faudrait donc que le magistrat instructeur ou la police puissent dégager des éléments factuels du dossier permettant de démontrer l'existence du « mobile » de son auteur.

Peut-être faudrait-il à ce titre plutôt s'inspirer de la solution retenue en droit français lequel a introduit dans son Code pénal des circonstances particulières qui doivent avoir accompagné, précédé ou suivi l'infraction.

En ce sens, l'article 132-76 du code pénal français dispose que :

« Lorsqu'un crime ou un délit est précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une prétendue race, une ethnie, une nation ou une religion déterminée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons, le maximum de la peine privative de liberté encourue est relevé ainsi qu'il suit :

- 1° Il est porté à la réclusion criminelle à perpétuité lorsque l'infraction est punie de trente ans de réclusion criminelle ;*
- 2° Il est porté à trente ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de vingt ans de réclusion criminelle ;*
- 3° Il est porté à vingt ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de quinze ans de réclusion criminelle ;*
- 4° Il est porté à quinze ans de réclusion criminelle lorsque l'infraction est punie de dix ans d'emprisonnement ;*
- 5° Il est porté à dix ans d'emprisonnement lorsque l'infraction est punie de sept ans d'emprisonnement ;*

6° Il est porté à sept ans d'emprisonnement lorsque l'infraction est punie de cinq ans d'emprisonnement ;

7° Il est porté au double lorsque l'infraction est punie de trois ans d'emprisonnement au plus.

Le présent article n'est pas applicable aux infractions prévues aux articles 222-13, 225-1 et 432-7 du présent code, ou au septième alinéa de l'article 24, au deuxième alinéa de l'article 32 et au troisième alinéa de l'article 33 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. »

L'article 132-77 du Code pénal français contient une disposition similaire pour les motifs de discrimination fondés sur le sexe de la victime, son orientation sexuelle ou son identité de genre vraie ou supposée.

Ainsi le droit français dispose que la circonstance aggravante s'applique lorsque l'infraction est précédée, accompagnée ou suivie de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature, lesquels :

- portent atteinte à l'honneur ou la considération d'une victime ou d'un groupe de personnes dont elle fait partie en raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une prétendue race, une ethnie, une nation ou un religion déterminée ou en raison de son sexe,
- son orientation sexuelle ou identité de genre (les motifs de discrimination retenus par l'article français étant plus restrictifs) ; ou
- établissent que les faits ont été commis au détriment de la victime en raison de l'un de ces motifs de discrimination.

En ce sens, le texte français a le mérite de formuler une exigence précise en termes de preuve du mobile, tandis que le projet de loi luxembourgeois ne formule aucune exigence en ce sens. Le risque est en effet de voir l'aggravation jouer dans des cas où elle n'est pas pertinente. Ainsi, ce n'est manifestement pas la fonction première de l'aggravation de s'appliquer par exemple dans l'hypothèse d'un vol commis envers une personne âgée. Bien que l'infraction ait été commise « en raison » de l'âge de la victime (dont le vol est normalement plus simple à réaliser), il n'en demeure pas moins que l'auteur n'exprime pas par ce comportement une haine particulière envers les personnes âgées.

L'absence de précision dans le texte quant à l'identification des mobiles de l'auteur et surtout quant à ses manifestations extérieures peut engendrer des applications non conformes à l'esprit du texte et de la lutte contre les discriminations, au risque, *in fine*, de perdre de vue le rôle premier de cette aggravation.

Le Conseil de l'Ordre tient également à relever que le projet de loi luxembourgeois ne détermine pas si le motif de discrimination doit exister à l'égard de la victime de l'infraction ou si le motif de discrimination peut, par exemple, exister à l'égard des proches de la victime.

A toutes fins utiles, le Conseil de l'Ordre rajoute qu'il est d'avis que des formations spécifiques devraient être proposées à tous les acteurs de la procédure pénale pour les sensibiliser à l'identification des motifs de discrimination et les préparer à la formulation de questions précises en ce sens.

Quant à l'acteur, le projet de loi ne précise pas si les personnes morales tombent dans le champ d'application du futur article 80 du Code pénal. La référence aux articles 7 et 14 du Code pénal laisse présumer que tel n'est pas le cas. Le Conseil de l'Ordre s'interroge sur la motivation de cette exclusion.

Finalement quant à la peine prononcée sur base du futur article 80 du Code pénal, les auteurs du projet de loi prévoient que la peine privative de liberté (emprisonnement ou réclusion) et celle de l'amende pourront être portées au double du maximum « *dans les limites des articles 7 et 14 du Code pénal* ».

Pour autant le Conseil de l'Ordre rend attentif les auteurs du projet de loi au fait que le sens et le renvoi aux articles 7 et 14 paraissent difficilement compréhensibles, le contenu des articles 7 et 14 ne prévoyant pas de limites particulières. Sans doute le législateur a eu la volonté d'indiquer que les articles 7 et 14 fixaient des limites quant à la nature des peines à prononcer s'agissant d'un crime ou d'un délit mais dans ce cas, cela n'aurait que peu de sens avec le doublement de la peine.

La circonstance aggravante aura pour effet un dédoublement des peines. Le Conseil de l'Ordre aurait préconisé une simple augmentation des peines telle que prévue par le Code pénal français ou une individualisation du régime d'augmentation par infraction concernée à l'image belge.

Outre cette question, le Conseil de l'Ordre marque également son étonnement face aux commentaires figurant aux travaux parlementaires où l'on peut lire que « *si l'existence de la circonstance aggravante*

est démontrée, elle doit obligatoirement s'appliquer à la peine » (voir exposé des motifs du projet de loi page 4).

Ces remarques paraissent assez maladroites et pourraient être mal interprétées.

En effet, le texte dispose que c'est le maximum de la peine qui se voit doublé. Or, le juge n'est bien évidemment pas obligé de prononcer le maximum de la peine prévue pour un crime ou délit particulier et de la doubler en cas de circonstance aggravante telle que visée par le futur article 80 du Code pénal. Le juge reste et doit rester libre de fixer la peine qu'il juge approprié en fonction de la personnalité du prévenu, des circonstances de l'affaire. Toute volonté contraire du législateur en la matière se heurterait d'ailleurs au principe à valeur constitutionnelle de personnalisation des peines aux auteurs d'infractions pénales.

En conclusion, si le Conseil de l'Ordre salue l'initiative prise pour instaurer en droit luxembourgeois une circonstance aggravante généralisée pour les « crimes de haine », combat ô combien important et actuel, il lui apparaît que la problématique est complexe et qu'il faille réfléchir de manière approfondie et posée sur les dispositions en question tant par exemple sur les critères et caractéristiques de discrimination retenues, que sur la question du « mobile » de l'auteur du crime ou du délit, alors que l'application pratique du texte en l'état soulève de légitimes questions.

L'insertion d'un seul article au sein du Code pénal ne semble pas être, à l'heure actuelle et selon le projet de loi soumis, la meilleure solution au regard d'exigences supérieures telles que le principe de légalité et ses conditions de prévisibilité et d'intelligibilité de la loi pénale.

Ce constat est d'autant plus important qu'il s'agit d'insérer une circonstance aggravante généralisée à notre arsenal répressif avec une augmentation sérieuse de la peine en découlant, ce qui doit rendre le législateur particulièrement attentif aux questions soulevées dans le présent avis relativement aux difficultés d'application de la loi si le texte du projet de loi devait être laissé en l'état.

Luxembourg le, 29 septembre 2022

Le Bâtonnier
(signature)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8032/03

N° 8032³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(11.10.2022)

Par dépêche du 30 juin 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.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Par dépêches des 14 septembre et 6 octobre 2022, les avis du Centre pour l'égalité de traitement et de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg ont été communiqués au Conseil d'État.

Les avis des Autorités judiciaires et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

D'après les auteurs du projet de loi sous avis, celui-ci revient sur la décision prise par le législateur au moment de la transposition en droit luxembourgeois de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 par la loi du 13 février 2011 portant modification de l'article 457-3 du Code pénal¹ de faire abstraction de l'introduction d'« une infraction de crime de haine » qui incriminerait en tant que circonstance aggravante de toute infraction une motivation raciste et xénophobe. Or, toujours d'après les auteurs du projet de loi, « la situation sociétale actuelle exige d'assurer la pleine efficacité et la pertinence des réponses en matière de justice pénale au vu de la progression des incitations à la haine et à la violence », ce qui rendrait « obsolète » le choix opéré par le législateur en 2011.

La solution proposée consiste en la mise en place d'une circonstance aggravante spécifique, qui fait l'objet de l'article unique du projet de loi sous avis.

*

¹ Mémorial A 33 du 21 février 2011.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique du projet de loi sous avis introduit au Code pénal un nouvel article 80, qui érige en circonstance aggravante, pour tout délit et tout crime, le fait qu'il ait été commis « en raison d'une ou de plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 » du même code.

Il appartiendra dès lors au Ministère public, pour la mise en œuvre de cette disposition, de rapporter, outre la preuve de l'existence des éléments constitutifs de l'infraction principale, celle que cette infraction a été commise en raison des prédites caractéristiques.

La circonstance aggravante ainsi mise en place doit être comprise comme étant à la fois propre à la victime de l'infraction, étant donné qu'elle se rapporte à une caractéristique qui lui est intrinsèque, mais également comme étant étroitement liée à la personne de l'auteur dans le chef duquel cette caractéristique est déterminante pour la commission de l'infraction qui s'en trouve aggravée. Le Conseil d'État estime par conséquent qu'elle fait partie des circonstances aggravantes dites subjectives ou personnelles, qui « sont propres au sujet de droit pénal considéré individuellement, c'est-à-dire à l'auteur de l'infraction. [...] Dès lors qu'elles concernent l'agent et lui sont propres, elles ne peuvent se transmettre aux participants [...] »², sauf évidemment si la preuve est rapportée que ces coauteurs ou complices ont agi dans le même esprit que l'auteur principal.

Le Conseil d'État relève que l'article 405^{quater} du Code pénal belge³, qui constitue une disposition analogue à celle sous examen, a ainsi été interprété par la Cour de cassation belge comme constituant justement une telle circonstance aggravante subjective⁴.

Le juge pourra alors, en raison de son pouvoir souverain d'appréciation des circonstances de fait propres à chaque dossier, imposer une peine qui pourra, selon le projet de loi sous avis, aller jusqu'au « double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende ». Il ne sera toutefois pas obligé de ce faire, et pourra même ne prononcer que la peine minimale prévue par la loi, qui reste inchangée. Le Conseil d'État note toutefois que les auteurs du projet de loi sous avis n'ont pas retenu l'option d'agir également sur ce minimum de la peine, ce qui aurait autrement encadré la possibilité du juge au niveau de ce minimum de peine⁵.

Le projet de loi limite le doublement des peines, respectivement, de prison ou d'amende aux « limites des articles 7 et 14 » du Code pénal. Le Conseil d'État attire toutefois l'attention des auteurs du projet de loi sous avis sur le fait que ces articles ne font qu'énumérer les différentes peines criminelles ou correctionnelles, et que les limites inférieures et supérieures des peines figurent aux articles 8 et 9 (peines criminelles) et 15 et 16 (peines correctionnelles) du Code pénal. Il échet dès lors de viser ces dispositions de préférence à celles reprises actuellement au projet de loi sous avis.

Enfin, le Conseil d'État propose d'intituler le nouveau chapitre que le projet de loi sous avis entend introduire au Code pénal « De certaines circonstances aggravantes », étant donné que la nouvelle disposition n'est pas, loin s'en faut, la seule circonstance aggravante figurant au Code pénal, et qu'il s'agit d'éviter de donner l'apparence que le nouveau chapitre ait vocation à centraliser toutes ces circonstances.

*

2 F. KUTY, Principes généraux du droit pénal belge, T. IV, la peine, no. 2824.

3 Code pénal belge, art. 405^{quater}. 1. Lorsqu'un des mobiles du crime ou du délit est la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne en raison de sa prétendue race, de sa couleur de peau, de son ascendance, de son origine nationale ou ethnique, de sa nationalité, de son sexe, de son changement de sexe, de son orientation sexuelle, de son état civil, de sa naissance, de son âge, de sa fortune, de sa conviction religieuse ou philosophique, de son état de santé actuel ou futur, d'un handicap, de sa langue, de sa conviction politique, de sa conviction syndicale, d'une caractéristique physique ou génétique ou de son origine sociale, les peines seront les suivantes : [...]

4 Cass. belge, 2e chambre, 19 juin 2019, JT 2019, p. 629.

5 Voir, pour une application parmi d'autres, la circonstance aggravante visée à l'article 464 du Code pénal (vol domestique), qui comporte que « l'emprisonnement sera de trois mois au moins », alors que le vol simple, non aggravé, n'est puni que d'une peine de un mois à cinq ans, et d'une amende.

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE*Article unique*

À des fins de cohérence par rapport à l'acte qu'il s'agit de modifier, il convient d'avoir recours à une numérotation indexée lors de l'insertion d'un chapitre nouveau et d'insérer un point à la suite du numéro de chapitre.

Le Conseil d'État signale que lors des renvois le terme « Chapitre » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Il n'est pas indiqué de prévoir dans un premier liminaire la disposition à modifier et d'en préciser dans un deuxième la teneur de la modification envisagée.

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 souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Compte tenu des observations qui précèdent, le Conseil d'État demande la reformulation du projet de loi sous examen de la manière suivante :

« **Art. 1^{er}**. Après l'article 79 du Code pénal, il est inséré un chapitre IX-1 nouveau, intitulé comme suit :

« Chapitre IX-1. – Des circonstances aggravantes ».

Art. 2. Dans le chapitre IX-1 nouveau du même code, il est rétabli l'article 80 avec la teneur suivante :

« Art. 80. [...]. » »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 11 octobre 2022.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8032/06

N° 8032⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

* * *

**AVIS DU PARQUET DU TRIBUNAL
D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG**

(14.9.2022)

Brm.

Retransmis à Madame le Procureur général d'Etat comme suite à sa demande du 16 juin 2022 avec l'avis du Procureur d'Etat près le Tribunal d'Arrondissement de et à Luxembourg relatif au projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

Le projet de loi répond à une demande formulée par le Procureur d'Etat depuis 2015 au moins, et correspond, dans sa rédaction projetée aux exigences de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

La seule remarque à formuler par le soussigné Procureur est d'ordre sémantique : il a tendance à viser les éléments de l'article 454 du Code pénal, plutôt que ses caractéristiques.

p. le Procureur d'Etat, emp.

Dominique PETERS

Substitut Principal

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8032/05

N° 8032⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

* * *

AVIS DU PARQUET GENERAL

(11.10.2022)

L'évolution des dispositions pénales visant à lutter contre le racisme, le révisionnisme et d'autres discriminations¹ :

L'exposé des motifs comporte un bref historique des articles 454 à 457-4 du Code pénal, qui constituent les dispositions pénales visant à lutter contre le racisme, le révisionnisme et d'autres discriminations.

Pour être complet, il convient d'ajouter que, suite à l'adoption de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008, l'article 457-3 du Code pénal a été modifié par une loi du 13 février 2011² et que l'alinéa 2 de l'article 457-3 a de nouveau été modifié par une loi du 27 février 2012.³

Si la loi du 13 février 2011 a effectivement augmenté le maximum de la peine prévue à cet article, il importe de préciser que cet article ne réprime que certaines infractions visées à l'article 1er de la décision-cadre 2008/913/JAI précitée⁴, les autres infractions étant réprimées par l'article⁵ 457-1, alinéa 1^{er}, du Code pénal.

L'article 457-3 du Code pénal dispose actuellement:

« (1) Est puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 251 euros à 25.000 euros ou de l'une de ces peines seulement celui qui, soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication audiovisuelle, a contesté, minimisé, justifié ou nié l'existence d'un ou de plusieurs crimes contre l'humanité ou crimes de guerre tels qu'ils sont définis par l'article 6 du statut du tribunal militaire international annexé à l'accord de Londres du 8 août 1945 et qui ont été commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 dudit statut, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction luxembourgeoise, étrangère ou internationale.

1 Chapitre VI du Code pénal (articles 454 à 457-4)

2 Loi du 13 février 2011 portant modification de l'article 457-3 du Code pénal

3 Loi du 27 février 2012 portant adaptation du droit interne aux dispositions du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, approuvé par une loi du 14 août 2000 portant approbation du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998

4 les infractions visées aux points c) et d) de l'article 1^{er}

5 Les infractions visées aux points a) et b) de l'article 1^{er}

(2) Est puni des mêmes peines ou de l'une de ces peines seulement celui qui, par un des moyens énoncés au paragraphe précédent, a contesté, minimisé, justifié ou nié l'existence d'un ou de plusieurs génocides tels qu'ils sont définis par l'article 136bis du Code pénal, ainsi que des crimes contre l'humanité et crimes de guerres, tels qu'ils sont définis aux articles 136ter à 136quinquies du Code pénal et reconnus par une juridiction luxembourgeoise ou internationale. »

L'article 457-1, alinéa 1er, du Code pénal dispose :

« Est puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans e d'une amende de 251 euros à 25.000 euros ou de l'une de ces peines seulement:

1) quiconque, soit par des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication audiovisuelle, incite aux actes prévus à l'article 455, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, physique ou morale, d'un groupe ou d'une communauté en se fondant sur l'un des éléments visés à l'article 454; »

Il convient aussi de mentionner que l'article 454 du Code pénal a été modifié, tout d'abord, par une loi du 3 juin 2016⁶ ajoutant les discriminations à raison du changement de sexe, puis, par une loi du 20 juillet 2018 ajoutant les discriminations à raison de l'identité de genre⁷.

Le contexte actuel :

L'exposé des motifs évoque la situation sociétale actuelle marquée par une progression des incitations à la haine et à la violence. Il fait également état des recommandations de la Commission européenne, du Conseil de l'Union européenne, de l'ECRI et du projet de décision du Conseil de l'Union européenne visant à inclure les discours de haine et les crimes de haine sur la liste des infractions européennes de l'article 83§1 du TFUE. La volonté de lutter contre les infractions fondées sur une motivation raciste ou xénophobe en créant une nouvelle circonstance aggravante générale constitue un choix politique que la soussignée ne commente pas.

La création de circonstances aggravantes permet d'exprimer la réprobation particulière suscitée par certains agissements. Il s'agit partant d'un moyen adapté pour atteindre l'objectif recherché.

L'insertion d'un nouvel article 80 dans le Code pénal dans un nouveau Chapitre IX bis- Des circonstances aggravantes:

Le droit pénal au Luxembourg connaît déjà une circonstance aggravante générale qui s'applique à l'ensemble des infractions : la récidive prévue aux articles 54 à 57-3 du Code pénal.

Il serait dès lors plus judicieux de regrouper les circonstances aggravantes générales⁸ au lieu de les répartir sur différents chapitres du Code pénal.

⁶ Loi du 3 juin 2016 portant modification des articles L. 126-1, L. 241-1 et L. 426-14 du Code du travail; de l'article 9 de la loi modifiée du 28 novembre 2006 portant 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique; 2. transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; modification du Code du travail et portant introduction dans le Livre II d'un nouveau Titre V relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail; modification des articles 454 et 455 du Code pénal; 5. modification de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées; de l'article 1er de la loi du 13 mai 2008 relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes; de l'article 1ter de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat; de l'article 1ter de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux; de l'article 454 du Code pénal.

⁷ Loi du 20 juillet 2018 portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée à Istanbul le 11 mai 2011 et modifiant 1) le Code pénal ; 2) le Code de procédure pénale ; 3) la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique ; 4) la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

⁸ Le nouvel article unique que le projet de loi prévoit d'insérer dans le Code pénal pourrait être inséré à la suite des articles 54 à 57-3 sur la récidive et être numéroté article 57-4. Le *Chapitre V.-De la récidive* pourrait prendre l'intitulé *Des circonstances aggravantes générales* et être subdivisé en deux sections, la première relative à la récidive et la deuxième relative au mobile fondé sur un des éléments visés à l'article 454 du Code pénal

Le champ d'application de la circonstance aggravante générale :

L'exposé des motifs indique que « *la circonstance aggravante n'est pas un élément constitutif de l'infraction (qui nécessite de rassembler les éléments moral, matériel et légal). Elle joue non sur la caractérisation de l'infraction mais sur le niveau de la peine. En présence de ces faits, on parle d'infraction aggravée.* »⁹

Or, un même fait peut constituer l'élément constitutif d'une infraction autonome et la circonstance aggravante d'une autre.

Ainsi, en ce qui concerne les infractions visées au *Chapitre VI du Code pénal Du racisme, du révisionnisme et d'autres discriminations* (articles 454 à 457-4 du Code pénal), le mobile fondé sur un des éléments visés à l'article 454 est déjà un élément constitutif de l'infraction. Si la nouvelle circonstance aggravante générale devait aussi s'appliquer à ces infractions, les peines prévues seraient automatiquement portées au double du maximum prévu.

Tel serait le cas au vu du libellé actuel de l'article unique et le commentaire de l'article unique indique bien que « *cette disposition de portée générale* » est « *applicable à l'ensemble des crimes et délits* ».

Si tel ne devait pas être l'intention de l'auteur du projet de loi, il faudrait préciser que la circonstance aggravante générale ne s'applique pas aux infractions pour lesquelles le mobile fondé sur un des éléments visés à l'article 454 du Code pénal constitue un élément constitutif de l'infraction.

Il s'agit d'une circonstance aggravante personnelle :

La classification entre circonstances aggravantes réelles, circonstances aggravantes personnelles (ou subjectives) et circonstances aggravantes mixtes revêt une importance non négligeable dans la mesure où seules les circonstances aggravantes réelles et les circonstances aggravantes mixtes sont applicables à l'auteur, au complice et au coauteur.

Etant donné que la circonstance aggravante visée à l'article unique tient au mobile de l'infraction, il s'agit indubitablement d'une circonstance aggravante personnelle qui ne s'applique qu'au prévenu concerné. Il ne semble pas inutile de le préciser dans le commentaire.

Le libellé de l'article unique :

Dans le commentaire de l'article unique, il est expliqué que le libellé de l'article est calqué sur celui de la récidive prévue à l'article 54 du Code pénal.

Or, l'article 54 du Code pénal vise quiconque « *aura commis un crime* » (et l'article 56 quiconque « *aura commis un délit* », tandis que l'article unique se réfère à quiconque aura commis « *un fait qualifié de crime ou délit* ». Il faudrait reprendre le libellé des articles en matière de récidive et modifier le libellé de manière à viser quiconque aura commis « *un crime ou un délit* ».

En ce qui concerne l'incidence sur la peine, l'auteur du projet n'a pas non plus repris le libellé utilisé en matière de récidive. L'article unique prévoit que le concerné « *pourra être condamné au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, dans les limites des articles 7 et 14.* » Par contre, l'article 56 relatif à la récidive dispose que, dans l'hypothèse visée par ledit article, le concerné « *pourra être condamné à une peine double du maximum porté par la loi contre le délit.* »

Le nouvel article devrait dès lors également disposer que le concerné « *pourra être condamné à une peine double du maximum porté par la loi contre le délit ou le crime en question.* » Une référence au maximum de la peine prévue par la loi semble d'ailleurs suffisante, sans qu'il n'y ait besoin de viser plus particulièrement la peine privative de liberté et l'amende et de limiter ainsi les peines concernées.¹⁰

De même, le sens du bout de phrase « *dans les limites des articles 7 et 14* » est difficile à saisir. Ces deux articles énumèrent les sanctions applicables en matière criminelle, respectivement en matière correctionnelle, mais n'énoncent pas de *quantum* pour les sanctions y énumérées.

⁹ page 3, avant-dernier paragraphe, du projet de loi

¹⁰ L'article 56 du Code pénal ne comporte pas non plus pareille énumération limitative des peines visées

S'y ajoute que, dans certaines hypothèses, la circonstance aggravante aura un effet immédiat sur la qualification de l'infraction, puisque l'existence de la circonstance aggravante modifiera la nature juridique de l'infraction. Ainsi l'infraction délictuelle aggravée va dans ces hypothèses revêtir une qualification criminelle du fait de l'existence de la circonstance aggravante. Quelle serait alors la portée de cette référence aux limites des articles 7 et 14 ?

Enfin l'article unique vise quiconque aura commis un crime ou un délit «*en raison d'une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454* ». En comparant ce libellé avec celui de l'article 457-1, il faut constater que la terminologie utilisée n'est pas la même. L'article 457-1 réprime certains actes commis «*en se fondant sur l'un des éléments visés à l'article 454* ». Il serait dès lors judicieux d'employer la même terminologie dans le présent projet de loi et de viser quiconque aura commis un crime ou un délit «*en raison d'un des éléments visés à l'article 454* ».

Luxembourg, le 11 octobre 2022

Pour le Procureur Général d'Etat,
Le premier avocat général
Marie-Jeanne KAPPWEILER

8032/08

N° 8032⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

* * *

**AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT
DE DIEKIRCH**

(4.10.2022)

Conc. : Demande d'avis concernant le projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

Retourné à Madame le Procureur Général d'Etat comme suite à votre demande du 16 juin 2022 avec les observations suivantes :

Veillez trouver ci-dessous l'avis du **Tribunal d'Arrondissement de Diekirch** (ci-après TAD) au sujet du projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal portant transposition de la décision-cadre 2008/913/JAI du 28 novembre 2008 de l'UE relative sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

L'inclusion des crimes de la haine, notion plus large que discours de la haine permettra de couvrir un spectre plus large d'infractions dans ce domaine.

La faculté pour le juge du doublement de la peine maximum de la peine privative de liberté et de l'amende est adéquate par rapport à la gravité des faits.

Les exemples de plus en plus nombreux de discriminations et de violences commises à l'égard de victimes de ces agissements à Luxembourg et dans d'autres pays européens, la montée des mouvements d'extrême droite font craindre que si de telles infractions ne sont pas poursuivies et punies adéquatement elles risquent d'entraîner l'indifférence du public v.à.v de cette problématique et de la situation particulière de ces personnes.

Les chiffres tels qu'ils résultent du rapport d'activité de 2020 cités dans l'exposé des motifs montrent que de telles affaires sont poursuivies et que le projet permet encore d'augmenter les peines à prononcer par les juges dont le maximum pourra être doublé par le nouveau texte.

Il est recommandé de tirer des apprentissages de l'augmentation en chiffre des affaires connues et dénoncées en cette matière afin de se donner les moyens efficaces en vue de la poursuite effective de ces infractions et d'une réparation juste, effective et satisfaisante du dommage causé aux victimes tant par le niveau des peines prononcées que par les montants alloués pour la réparation équitable du préjudice.

Si une telle infraction est dénoncée à une autorité de poursuite il faudrait avancer rapidement dans les enquêtes et l'instruction de telles affaires et leur fixation devant les juridictions afin de préserver la fiabilité des preuves recueillies à charge et à décharge ce d'autant plus que dans ces matières le sort des affaires dépend de témoignages parfois de personnes d'origine étrangère ou vulnérables.

La solution européenne, transposée entièrement pour toutes les infractions visées dans notre législation interne, telle que proposée par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les

crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal pour améliorer la lutte contre le racisme et l'intolérance ainsi que d'autres agissements fondés sur des discriminations illégales notamment sur le sexe, de leur identité de genre, leur orientation sexuelle, de leur changement de sexe, l'état de santé, le handicap, les mœurs, la situation de famille, les opinions politiques et philosophiques, les activités syndicales etc. ne peut qu'être approuvée.

Le Luxembourg prend ainsi une nouvelle mesure pour combattre le racisme et l'intolérance ainsi que d'autres agissements fondés sur des discriminations illégales et leurs effets néfastes.

Le projet reflète la réalité de la diversité des personnes vivant et circulant au Luxembourg qui sont souvent des personnes vulnérables dont la situation continue d'être influencée par une multitude de facteurs tels que leur cadre de vie, leur situation familiale et financière, les possibilités d'éducation et le statut migratoire. Cependant, indépendamment de ces éléments déterminants, chaque personne a le droit d'évoluer au Luxembourg en toute sécurité. Le projet tient compte de cette réalité susceptible d'entraîner des risques de discrimination plus élevés, telles que le handicap, l'orientation sexuelle, l'origine ethnique ou le genre. En particulier, le projet prend en considération les différentes situations et difficultés auxquelles ces personnes sont confrontées en raison des inégalités profondément ancrées et des stéréotypes préjudiciables qui persistent dans nos sociétés.

Le projet remplira ainsi les obligations requises des Etats par les conventions et recommandations du Conseil de l'Europe, ainsi que celle des Nations Unies.

Une campagne de sensibilisation du public par le moyen d'une communication transparente avec des moyens pédagogiques et autres adaptés aux facultés de discernement des personnes visées permettrait d'être accessible également aux personnes adultes qui ne lisent pas les quotidiens luxembourgeois, n'écoutent pas les radios locales et peut-être ne comprennent pas toutes les informations fournies et ce dans une langue et un langage compréhensible pour eux claire et simple dans faite dans le but de le rendre attentif aux conséquences graves de telles infractions afin de limiter les agressions commises sur des personnes vulnérables permettrait d'atteindre le cas échéant encore l'objectif visé par le projet.

Les organes de promotion de l'égalité, la société civile ainsi que les centres d'information indépendants existants ont un rôle de plus en plus important à jouer, peuvent rendre compte de la situation nationale et partager les bonnes pratiques au niveau européen et assister les personnes victimes de telles infractions désireuses de dénoncer des faits pour les orienter.

Le projet de loi n'appelle pas d'autres observations particulières de la part du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch.

Profond Respect

La Présidente du Tribunal
Brigitte KONZ

8032/04

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

* * *

AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE

Le présent projet de loi ne présente qu'un article unique prévoyant l'introduction au livre I^{er} du Code pénal, intitulé « Des infractions et de la répression en général », d'un nouveau chapitre IX^{bis}, intitulé « Des circonstances aggravantes », composé d'un seul article, le nouvel article 80, ayant pour objet d'introduire dans notre législation pénale une circonstance aggravante générale pour tout crime ou délit commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal, à savoir une discrimination.

A ce jour, la législation luxembourgeoise ne comporte pas de circonstances aggravantes généralisées, mais seulement des circonstances aggravantes spécifiques à certaines infractions, telles que le vol commis de nuit ou par un salarié, la vente de stupéfiants à un mineur ou le viol commis sur un membre de la famille.

Par ce projet, le législateur entend revenir, invoquant une progression des incitations à la haine et la violence, sur un choix opéré antérieurement lors de la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le principal motif qui a amené ce changement d'avis est la progression des incitations à la haine et à la violence. Les auteurs se basent sur les chiffres du Parquet de Luxembourg selon lesquels en 2020, 183 affaires de ce type ont été enregistrées, 77 ayant donné lieu à une enquête préliminaire et 15 ayant donné lieu à un jugement. Il n'est pas précisé combien de condamnations ont été prononcées, ni quels étaient les chiffres durant les années précédentes.

On peut regretter que les travaux parlementaires ne se basent pas sur davantage de données statistiques sur le sujet.

Les auteurs du projet de loi soulignent que « *Les circonstances aggravantes générales s'appliquent à toutes les infractions, sauf précision contraire du législateur* ».

Or, le texte ne vise que les crimes et les délits ; les contraventions ne sont donc pas couvertes.

En conséquence, le fait d'injurier une personne en raison de son homosexualité ne donnera donc pas lieu à une peine aggravée (injure-contravention).

Par contre, le texte couvre tous les crimes et les délits. Il s'agit non seulement des infractions visées par le Code pénal, mais aussi de celles visées par d'autres lois (p.ex. législation sur les stupéfiants, sur circulation routière).

Le futur article 80 du Code pénal renvoie à l'énumération des caractéristiques figurant à l'article 454 du même code.

Ainsi, le projet de loi va au-delà de ce que les différentes recommandations européennes et internationales exigent, puisque celles-ci se concentrent sur la xénophobie et la haine raciale.

La question mérite d'être posée si cette liste se justifie en tant que telle. La question des discriminations est en effet très large.

La circonstance aggravante en cause relève du mobile de l'auteur et est ainsi par nature difficile à prouver en pratique. Le juge devra donc se baser sur des éléments contextuels pour dégager quel était le mobile de l'auteur.

A noter que pour certaines infractions, la circonstance aggravante en cause fait partie des éléments constitutifs. Il en est ainsi notamment du délit de discrimination (art. 455 CP), d'incitation à la haine (art. 457-1), pour lesquels l'auteur était par définition animé par un mobile discriminatoire. Le génocide est également par définition une infraction qui se commet dans l'intention de détruire un groupe national, ethnique, racial ou religieux (art. 136*bis*), de sorte que l'intention discriminatoire est inhérente à l'infraction.

Le Code pénal prévoit pour certaines infractions des circonstances aggravantes spéciales en rapport avec la situation vulnérable de la victime ou la présence d'une maladie (p.ex. viol, attentat à la pudeur, trafic illicite des migrants).

Dans ces hypothèses, faudra-t-il augmenter deux fois la peine parce que l'infraction a été commise en raison de l'état de santé ou de l'origine ?

Le Code pénal français tient compte de ce risque de double augmentation de la peine pour certaines infractions en les excluant explicitement du dispositif. La question se pose si le projet de loi sous examen mériterait d'être complété par une telle disposition.

La circonstance aggravante introduite par le nouvel article 80 n'a pas pour conséquence, contrairement aux circonstances aggravantes spéciales prévues dans le Code pénal d'augmenter le minimum de la peine encourue.

Le projet de loi prévoit que la peine privative de liberté et l'amende pourront être portés au double du maximum « dans les limites des articles 7 et 14 ».

Or ces articles ne prévoient pas de limites. Le sens de cette limitation n'est donc pas d'une évidence absolue. Est-elle à comprendre dans le sens que la nature de l'infraction ne peut changer du fait de la circonstance aggravante, en passant par exemple d'un délit à un crime ? Quel effet cette circonstance aggravante aura-t-elle en cas d'admission de circonstances atténuantes ? L'admission de circonstances atténuantes reste-elle possible dans l'hypothèse où le fait retient cette circonstance aggravante ?

L'approche luxembourgeoise de doublement des peines est ainsi particulièrement sévère, surtout pour les crimes. En droit français, l'augmentation n'est pas aussi drastique.

A noter encore que l'augmentation ne vaut pas pour les peines alternatives.

On lit dans les travaux parlementaires que « *si l'existence de la circonstance aggravante est démontrée, elle doit obligatoirement s'appliquer à la peine* ».

Or, tel n'est pas le cas, dès lors que simplement le maximum de la peine qui est augmentée.

L'article 80 tel que proposé emploie par ailleurs le terme « pourra ».

*

Le projet de loi tend à souligner la tolérance zéro envers les crimes de haine. En ce sens, il a surtout un caractère politique.

Il reste néanmoins en l'état actuel un grand nombre d'incertitudes au niveau de l'application du nouveau texte. La question mérite ainsi d'être posée si une problématique aussi complexe que celle des crimes de haine peut être réglée par l'insertion d'une seule phrase dans notre Code pénal.

8032/07

N° 8032⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

* * *

**AVIS TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT
DE LUXEMBOURG**

Le projet de loi sous examen vise à introduire une circonstance aggravante généralisée pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile discriminatoire, plus précisément ceux ayant été perpétrés en raison des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal, à savoir l'origine, la couleur de peau, le sexe, l'orientation sexuelle, le changement de sexe, l'identité de genre, la situation de famille, l'âge, l'état de santé, le handicap, les mœurs, les opinions politiques ou philosophiques, les activités syndicales, l'appartenance ou la non-appartenance vraie ou supposée, une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Une telle généralisation revêt évidemment une portée symbolique de taille et le texte proposé paraît, *prima facie*, satisfaire à l'exigence de précision des textes en matière pénale.

Le Tribunal se doit toutefois de relever quelques questions pouvant se poser au niveau de son application.

Tout d'abord, il y a lieu de constater que le projet de loi, qui renvoie aux motifs discriminatoires énumérés à l'article 454 du Code pénal, va au-delà des exigences de la décision-cadre européenne 2008/913/JAI qui imposait aux États membres de réprimer la motivation raciste et xénophobe, c'est-à-dire les situations où les victimes ont été choisies par référence à leur race, couleur, religion, ascendance ou origine nationale ou ethnique. Le champ d'application dudit article est donc relativement vaste et il y a lieu de relever que les contours de certaines notions visées à l'article 454 du Code pénal restent, en raison de leur généralité, quelque peu flous, nécessitant alors une interprétation par les tribunaux. Le Tribunal s'est, par ailleurs, posé la question s'il existe une raison objective justifiant que certaines caractéristiques protégées peuvent être « vraies » ou « supposées » (race, nation, ethnie, religion) alors que pour d'autres, la caractéristique visée doit effectivement exister dans le chef de la victime ?

Force est encore de constater que cette nouvelle circonstance aggravante généralisée vise, indistinctement, tous les crimes et délits du droit pénal, sans faire d'exception, ce qui peut susciter quelques interrogations :

Ainsi, qu'en est-il des infractions pour lesquelles, de par leur nature, l'auteur était inspiré par un mobile discriminatoire ? (délit de discrimination, incitation à la haine, génocide). Est-ce que dans ces cas-là, le dédoublement de la peine sera systématique? Ne faudrait-il pas, à l'instar du droit français, exclure les infractions qui répriment déjà le caractère discriminatoire des faits commis, soit en en faisant un élément constitutif (règle du non-cumul d'un élément constitutif et d'un élément aggravant), soit en prévoyant des circonstances aggravantes qui prennent déjà, de manière indirecte, en compte le caractère discriminatoire des faits ? Une telle liste aurait pour mérite d'éviter que le caractère discriminatoire des faits soit pris en compte à deux reprises et aboutisse éventuellement à une double aggravation, qui serait contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines. Citons à titre d'exemple les infractions en matière de pédopornographie qui, par définition, ont été commises en raison de l'âge des victimes.

Une autre interrogation qui surgira assurément est celle du mobile ayant animé l'auteur à commettre l'infraction en cause. Il y a lieu de rappeler que le droit pénal reste en principe indifférent au mobile. Or, ici c'est précisément le mobile, c'est-à-dire la raison pour laquelle l'infraction a été commise, qui constitue le fondement de la circonstance aggravante. Le Tribunal constate que le texte sous examen, contrairement à la loi belge, ne prévoit pas expressément que le mobile du crime ou délit soit la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne. Bien qu'une telle précision peut paraître superflue, sachant que l'article vise les crimes de haine, elle évitera toutefois la survenance de certaines questions, telle que la suivante : la circonstance aggravante s'applique-t-elle également à la personne qui, résolue à commettre une infraction, choisit sa victime en raison d'une des caractéristiques litigieuses, mais ce, non pour des motifs de haine, mais simplement pour des raisons de facilité ? Citons l'exemple de l'auteur qui commet un abus de faiblesse à l'égard d'une personne âgée ou malade, et ce, non parce qu'il éprouve de la haine/mépris à l'égard de ces catégories de personnes, mais pour des raisons de simple opportunité. Autrement dit, vise-t-on seulement les situations où la caractéristique protégée a poussé l'auteur à passer à l'acte ou vise-t-on également les situations où la caractéristique a seulement déterminé le choix de la victime ?

Quant à la preuve du mobile, le texte sous examen ne retient pas une définition objective des circonstances aggravantes, contrairement au droit français qui exige que le mobile soit objectivement constatable. En effet, le législateur français exige que l'infraction soit « *précédée, accompagnée ou suivie de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime* ». Le Tribunal considère que si la solution française a le mérite d'apporter plus de sécurité juridique et d'éviter des débats complexes devant la juridiction de jugement, elle réduit toutefois considérablement la portée du texte. Il n'empêche que la solution du législateur luxembourgeois, moins restrictive, entraînera nécessairement une lourde charge de travail pour les autorités judiciaires. En effet, si, dans certains cas, la preuve peut être aisée à rapporter, elle sera, dans bien des cas, très délicate dans la mesure où l'intention relève du for intérieur d'une personne et que le plus souvent, l'acte accompli ne révèle pas en lui-même le motif discriminatoire.

Enfin, l'article sous examen prévoit que l'augmentation de la peine ne pourra se faire que « *dans les limites des articles 7 et 14* ». Force est toutefois de constater que ces articles ne prévoient pas de limites.

8032/09

N° 8032⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal

* * *

AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(6.12.2022)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après un amendement au projet de loi sous rubrique, adopté par la Commission de la Justice lors de sa réunion du 30 novembre 2022.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant l'amendement parlementaire proposé (figurant en caractères gras et soulignés, respectivement en caractères gras, soulignés et barrés) ainsi qu'un texte coordonné ayant intégré les observations d'ordre légistique que la commission parlementaire a faites siennes (figurant en caractères non-gras et soulignés, respectivement en caractères barrés et soulignés).

*

OBSERVATION PRELIMINAIRE

L'amendement ci-dessous fait suite aux avis du Centre pour l'égalité de traitement du 5/09/2022, du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 14/09/2022, de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg du 28/09/2022, du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch du 4/10/2022, du Parquet Général du 11/10/2022, du Conseil d'Etat du 11/10/2022, du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 18/10/2022 et de la Cour Supérieure de Justice du 18/10/2022 portant sur le projet de loi n°8032.

Il convient dès lors de modifier l'intitulé du projet de loi comme suit :

« Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, **et délits et contraventions** commis en raison d'un mobile fondé sur **une** ou plusieurs des **éléments caractéristiques** visées à l'article 454 du Code pénal ».

La modification de l'intitulé du projet de loi n°8032 fait suite aux remarques du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, de la Cour Supérieure de Justice et du Centre pour l'égalité de traitement qui proposent d'inclure les contraventions au champ d'application de l'article 80.

Le Conseil de l'Ordre soulève à juste titre que certaines contraventions, telles que les dégradations matérielles, les violences légères ou encore l'injure constituent des comportements quotidiens qui ne doivent pas échapper à l'aggravation.

Pour des raisons de cohérence avec le prescrit de l'article 457-1, et notamment pour aligner la terminologie du prédit article sur celle utilisée à l'article 80, le Parquet général et le Parquet du Tribunal

d'Arrondissement de Luxembourg suggèrent de viser « les éléments » de l'article 454 du Code pénal, plutôt que ses « caractéristiques ».

*

AMENDEMENT

Amendement unique

L'article unique du projet de loi est remplacé par deux articles distincts libellés comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Après l'article 79 du Code pénal, il est inséré un chapitre IX-1 nouveau, intitulé comme suit :

« **Chapitre IX-1. – De certaines circonstances aggravantes** ». »

« **Art. 2.** Dans le chapitre IX-1 nouveau du même code, il est rétabli l'article 80 avec la teneur suivante :

« **Art. 80.** (1) Quiconque aura commis, en raison d'une ou de plusieurs **des caractéristiques** des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de crime ou délit pourra être condamné au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, dans les limites des articles **7 et 14 8, 9, 15, 16 et 36.**

La disposition de l'alinéa précédent ne s'applique pas au fait qualifié de crime ou délit, commis en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, pour lequel cet ou ces éléments est l'élément constitutif de l'infraction.

(2) Quiconque aura commis, en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de contravention pourra être condamné au double du maximum de l'amende portée par la loi contre cette contravention, dans les limites de l'article 26. » »

Commentaire :

Ad. Article 1^{er}

Cet amendement vise à modifier le projet de loi suite à des observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 11 octobre 2022 qui estime que l'article unique du projet de loi devrait être scindé en deux articles distincts à savoir, un relatif à l'introduction d'un nouveau chapitre IX-1 dans le Code pénal et un autre relatif à l'introduction d'un article 80 nouveau au sein de ce chapitre.

Le Conseil d'Etat estime qu'à des fins de cohérence par rapport à l'acte qu'il s'agit de modifier, il convient d'avoir recours à une numérotation indexée lors de l'insertion d'un chapitre nouveau et d'insérer un point à la suite du numéro de chapitre. En outre, le Conseil d'Etat signale que lors des renvois le terme « Chapitre » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Le Conseil d'Etat suggère qu'à l'occasion de l'insertion d'un nouvel article, le texte nouveau soit 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 introductif.

Le Conseil d'Etat propose d'intituler le nouveau chapitre « Des **certaines** circonstances aggravantes », étant donné que la nouvelle disposition n'est pas la seule circonstance aggravante figurant au Code pénal, et qu'il s'agit d'éviter de donner l'apparence que le nouveau chapitre ait vocation à centraliser toutes ces circonstances. Cet emplacement est idoine nonobstant le fait que le Code pénal consacre aux articles 54 à 57-3 le principe de la récidive qui constitue également une circonstance aggravante générale.

Ad. Article 2

Concernant l'article 2, plusieurs modifications de l'article 80 nouveau sont introduites. Quant à la forme, l'article est subdivisé en 2 paragraphes (le libellé d'origine devenant le paragraphe 1^{er}).

Quant au fond, à l'instar de l'intitulé du projet de loi, le terme « caractéristiques » est remplacé par celui d'« éléments ». Il est renvoyé aux explications données au point intitulé « Observation préliminaire » ci-dessus.

La référence aux articles 7 et 14 à l'article 80 nouveau du Code pénal dans sa teneur d'origine, est remplacée par la référence aux articles 8, 9, 15, 16 et 36. Ce remplacement fait suite à des observations formulées par le Conseil d'Etat, du Conseil de l'Ordre du Barreau de Luxembourg, de la Cour Supérieure de Justice, du Centre pour l'égalité de traitement, du Parquet général de Luxembourg et du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg qui soulèvent à juste titre que les limites inférieures et supérieures des peines criminelles et correctionnelles figurent, d'une part, aux articles 8 et 9 et, d'autre part, aux articles 15 et 16 du Code pénal.

Il est également fait référence à l'article 36 du Code pénal pour inclure les personnes morales dans le champ d'application de l'article 80, suite à l'observation formulée en ce sens par le Conseil de l'Ordre du Barreau de Luxembourg.

Il est ajouté un alinéa 2 nouveau au paragraphe 1^{er}. Suivant les observations formulées par le Parquet Général de Luxembourg, la Cour Supérieure de Justice et le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg, le rajout d'un deuxième alinéa s'impose pour pallier le risque d'une double augmentation de la peine en présence des infractions pour lesquelles la circonstance aggravante en cause fait partie des éléments constitutifs de l'infraction.

Il en est ainsi du délit de discrimination ou encore d'incitation à la haine qui constituent des infractions pour lesquelles, de par leur nature, l'auteur était inspiré par un mobile discriminatoire tenant à la qualité de la victime au sens large.

L'article 80, alinéa 2, exclut explicitement ces hypothèses dans un souci d'éviter que le caractère discriminatoire des faits soit pris en compte à double reprise et aboutisse éventuellement à une double aggravation, ce qui serait contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines.

Enfin, il est ajouté un paragraphe 2 nouveau qui vise à répondre aux observations formulées par le Conseil de l'Ordre, du Centre pour l'égalité de traitement et de la Cour Supérieure de Justice qui estiment utile que les contraventions soient couvertes par le champ d'application de l'article 80.

Le Conseil de l'Ordre cite à titre d'exemple les dégradations matérielles ou encore l'injure prévue à l'article 561, point 7^o du Code pénal qui constituent des comportements quotidiens et qui, sans l'introduction de ce second paragraphe, ne pourraient pas être plus sévèrement punies au cas où un contrevenant injurierait une personne en raison d'un motif xénophobe ou raciste.

Le Conseil de l'Ordre estime également nécessaire d'appliquer le futur article 80 aux contraventions pour ne pas laisser certains comportements échapper à l'aggravation.

*

Au nom de la Commission de la Justice, je vous saurais gré de bien vouloir m'envoyer l'avis du Conseil d'Etat sur l'amendement exposé ci-dessus.

J'envoie copie de la présente au Ministre aux Relations avec le Parlement avec prière de transmettre l'amendement 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

*

TEXTE COORDONNE DU PROJET DE LOI AMENDE :

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal

« **Art. 1^{er}.** Après l'article 79 du Code pénal, il est inséré un chapitre IX-1 nouveau, intitulé comme suit :

« Chapitre IX-1. – De certaines circonstances aggravantes ». »

« **Art. 2.** Dans le chapitre IX-1 nouveau du même code, il est rétabli l'article 80 avec la teneur suivante :

« Art. 80. (1) Quiconque aura commis, en raison d'une ou de plusieurs ~~des caractéristiques~~ des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de crime ou délit pourra être condamné au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, dans les limites des articles ~~7 et 14~~ 8, 9, 15, 16 et 36.

La disposition de l'alinéa précédent ne s'applique pas au fait qualifié de crime ou délit, commis en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, pour lequel cet ou ces éléments est l'élément constitutif de l'infraction.

(2) Quiconque aura commis, en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de contravention pourra être condamné au double du maximum de l'amende portée par la loi contre cette contravention, dans les limites de l'article 26. » »

8032/10

N° 8032¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**complétant le Code pénal par l'introduction d'une
circonstance aggravante générale pour les crimes,
délits et contraventions commis en raison d'un
mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments
visés à l'article 454 du Code pénal**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(24.1.2023)

Par dépêche du 6 décembre 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État un amendement parlementaire unique au projet de loi sous rubrique, adopté par la Commission de la justice lors de sa réunion du 30 novembre 2022.

Le texte dudit amendement était accompagné d'une observation préliminaire, d'un commentaire ainsi que d'une version coordonnée du projet de loi sous rubrique, tenant compte dudit amendement.

Les avis de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch ainsi que du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, portant sur le projet de loi initial, ont été communiqués au Conseil d'État en date du 18 octobre 2022.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

D'après ses auteurs, l'amendement soumis à l'avis du Conseil d'État entend tirer les conséquences des différents avis reçus par le législateur, notamment en apportant un certain nombre de précisions quant à la portée de la nouvelle disposition ainsi qu'une extension de celle-ci aux infractions constitutives de contraventions, qui n'avaient pas été visées par le projet de loi initial.

*

EXAMEN DE L'AMENDEMENT UNIQUE

L'amendement unique se propose de remplacer l'article unique du projet de loi initial par deux dispositions distinctes.

En premier lieu, un nouvel article 1^{er} entend insérer un nouveau chapitre IX-1 à la suite de l'article 79 du Code pénal. Cet amendement suit une proposition du Conseil d'État et n'appelle pas d'observation.

En second lieu, l'article 80 est réintroduit au Code pénal par un nouvel article 2. Le texte figurant au projet de loi initial a toutefois été adapté et a été complété par deux nouveaux alinéas.

L'alinéa 1^{er} du nouveau paragraphe 1^{er}, qui reprend l'essentiel de l'article 80 dans sa version initialement proposée, n'appelle pas d'observation quant aux modifications qui y sont apportées.

Le nouvel alinéa 2 se limite à apporter une précision utile, mais en soi superflue, eu égard au principe qu'un même fait ne peut pas être retenu comme constitutif de deux circonstances aggravantes

séparées¹, voire, comme en l'espèce, d'une sur-aggravation. Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler quant au texte soumis à son examen.

Le nouveau paragraphe 2 prévoit que les contraventions seront désormais également comprises parmi les infractions aggravées en raison des circonstances inscrites au paragraphe 1^{er}. À l'instar de ce qui est prévu pour les crimes et les délits, l'aggravation vise toutes les contraventions, quel que soit le comportement incriminé.

Le Conseil d'État note que l'article 132-76 du code pénal français, qui est cité par plusieurs des avis communiqués dans le cadre de la procédure législative, ne vise également que les crimes et les délits, à l'exclusion des contraventions. Toutefois, le législateur français a prévu, pour certaines contraventions spécifiques, une aggravation, si elles ont été commises pour des motifs analogues à ceux tirés dudit article 132-76², se départant ainsi du choix pris pour les crimes et les délits, selon lequel, tout comme le prévoit le projet de loi sous avis, toutes les infractions de ces catégories sont susceptibles d'une aggravation de ce chef. Il s'agit des dispositions des articles R. 625-7 à R. 625-8-2 (ce dernier fixant les peines) du code pénal français, introduits par le décret français n° 2017-1230 du 3 août 2017 relatif aux provocations, diffamations et injures non publiques présentant un caractère raciste ou discriminatoire³. Il n'y pas d'aggravation similaire pour les autres contraventions.

Le Conseil d'État s'interroge si prévoir une aggravation pour l'ensemble des contraventions, compte tenu du fait que ces infractions, forts hétéroclites, sont justement considérées par la loi comme mineures, est à considérer comme appropriée par rapport à cette multitude de comportements incriminés et préconise dès lors, à l'instar du législateur français, de procéder, pour les contraventions, non pas à une aggravation générale, mais de prévoir des incriminations spécifiques qui se limiteraient au seul article 561, point 7°, du Code pénal, visant les injures dirigées « contre des corps constitués ou des particuliers [...] autres que celles prévues au Titre VIII Chapitre V du Livre II » du Code pénal, qui comminent, elles, des peines délictuelles et tombent dès lors *ipso facto* sous la nouvelle disposition. Une telle limitation devrait couvrir la très large majorité des comportements mis en exergue par les auteurs du projet et ainsi assurer une répression suffisante.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement unique

À l'article 2, à l'article 80, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État signale que 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.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 24 janvier 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Pour le Président,
Le Vice-Président,
Patrick SANTER

¹ JCl., v° Art. 132-71 à 132-80 – Fasc. 20 : Circonstances aggravantes prévues par le Code pénal, par Didier Guérin, ici no. 9 ; voir S. DETRAZ, Durcissement des circonstances aggravantes de discrimination, Gaz. Pal. 25 avril 2017, p. 68.

² *Eod. loc.*, no. 249.

³ JORF n°0182 du 5 août 2017.

8032/13

N° 8032¹³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**complétant le Code pénal par l'introduction d'une
circonstance aggravante générale pour les crimes,
délits et contraventions commis en raison d'un
mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments
visés à l'article 454 du Code pénal**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU PARQUET GENERAL

L'insertion d'un nouvel article 80 dans le Code pénal dans un nouveau Chapitre IX bis – De certaines circonstances aggravantes:

Tel que nous l'avons déjà relevé dans notre avis précédent, le droit pénal luxembourgeois connaît déjà une circonstance aggravante générale : la récidive prévue aux articles 54 à 57-3 du Code pénal.

Il serait plus judicieux de regrouper les circonstances aggravantes générales¹ au lieu de les répartir sur différents chapitres du Code pénal.

Même l'intitulé du nouveau chapitre « *De certaines circonstances aggravantes* » prête à confusion puisque le seul article du nouveau chapitre n'en prévoit qu'une.

Le champ d'application de la circonstance aggravante générale :

Il a été tenu compte de nos observations concernant les infractions pour lesquelles un des éléments visés à l'article 454 du Code pénal constitue déjà un élément constitutif en ajoutant le deuxième alinéa du paragraphe 1^{er}.

Nous ne pouvons qu'approuver cet amendement.

Il est désormais prévu d'inclure les contraventions au champ d'application de la nouvelle circonstance aggravante. Etant donné qu'aucune explication n'avait été fournie concernant l'exclusion des contraventions dans le projet initial, nous approuvons cet amendement.

Le libellé de l'article unique :

Dans le commentaire, il est expliqué que le libellé de l'article est calqué sur celui de la récidive prévue à l'article 54 du Code pénal.

Le nouvel article 80 se réfère à quiconque aura commis « *un fait qualifié de crime ou délit* », alors que les articles en matière de récidive visent quiconque aura commis « *un crime ou un délit* ». L'utilisation de la même terminologie permettrait une présentation plus uniforme et cohérente.

En ce qui concerne l'incidence sur la peine, le paragraphe 1^{er} de l'article 80 dispose désormais que, lorsque l'infraction a été commise en raison d'un ou de plusieurs éléments visés à l'article 454, le prévenu encourt le double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, « *dans les limites des articles 8, 9, 14, 15 et 36* », tandis que le

¹ Le nouvel article unique que le projet de loi prévoit d'insérer dans le Code pénal pourrait être inséré à la suite des articles 54 à 57-3 sur la récidive et être numéroté article 57-4. Le *Chapitre V. – De la récidive* pourrait prendre l'intitulé *Des circonstances aggravantes générales* et être subdivisé en deux sections, la première relative à la récidive et la deuxième relative au mobile fondé sur un des éléments visés à l'article 454 du Code pénal

paragraphe 2 dispose que le prévenu encourt le double du maximum de l'amende portée par la loi contre cette contravention « *dans les limites de l'article 26* ».

Tel que nous l'avons déjà dans notre avis précédent, nous ne comprenons pas la portée des ajouts « *dans les limites des articles 8, 9, 14, 15 et 36* », respectivement « *dans les limites de l'article 26* ».

P.ex. l'auteur de voies de fait ou de violences légères encourt, en application de l'article 563 du Code pénal, une amende de 250 euros. S'il a commis cette infraction en raison d'un ou de plusieurs éléments visés à l'article 454, il encourt, en application du nouvel article 80, paragraphe 2, le double du maximum de l'amende portée par la loi contre cette contravention, « *dans les limites de l'article 26* ». Le double du maximum de l'amende portée est de 500 euros. S'il faut rester «dans les limites de l'article 26 », qui dispose que « *l'amende en matière de police est de 25 € au moins et de 250 € au plus, sauf les cas où la loi en dispose autrement* », est-ce que les juges appelés à déterminer la peine devront respecter le seuil de 250 €, ou est-ce qu'il s'agit d'un cas où la loi en dispose autrement ? Dans la première hypothèse, il n'y aura pratiquement jamais d'aggravation de la peine en matière de contravention. Dans la deuxième hypothèse, l'ajout « *dans les limites de l'article 26* » n'a aucune signification.

De même, en ce qui concerne l'amende en matière criminelle, l'article 9 du Code pénal dispose que « *l'amende en matière criminelle est de 251 € au moins* ». Aucun maximum n'est prévu. Là encore, l'ajout « *dans les limites des articles 8, 9, ...* » est dépourvu de tout sens.

Par contre l'article 7 du Code pénal, qui prévoit la réclusion à vie, est exclu de l'énumération des articles. Est-ce que cela signifie qu'en matière criminelle, même en cas d'aggravation de la peine, la réclusion de 30 ans (prévue à l'article 8) constitue le maximum ?

Nous sommes d'avis qu'il faut supprimer les ajouts « *dans les limites des articles 8, 9, 14, 15 et 36* » et « *dans les limites de l'article 26* » qui prêtent à confusion.

En matière criminelle, une aggravation graduelle des peines de réclusion, telle que prévue par l'article 54 du Code pénal en cas de récidive, serait plus claire et aurait aussi l'avantage de respecter le principe de proportionnalité.

Pour les autres peines (peines d'emprisonnement en matière correctionnelle et amendes en matière criminelle, correctionnelle et en matière de police), l'indication que le prévenu encourt une peine double du maximum porté par la loi contre ce crime ou ce délit ou cette contravention, aurait l'avantage de la clarté.

Luxembourg, le

Pour le Procureur Général d'Etat,
Le premier avocat général
Marie-Jeanne KAPPWEILER

8032/11

N° 8032¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**complétant le Code pénal par l'introduction d'une
circonstance aggravante générale pour les crimes,
délits et contraventions commis en raison d'un
mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments
visés à l'article 454 du Code pénal**

* * *

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME**

(30.1.2023)

TABLE DES MATIERES

Introduction	1
I. Considérations d'ordre général	2
II. Considérations juridiques liées au projet de loi	3
III. Autres considérations en rapport avec la lutte contre les discriminations	5
Conclusion	7

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

*

INTRODUCTION

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH s'est autosaisie du projet de loi n°8032 complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal. En date du 6 décembre 2022, la Commission parlementaire a proposé un amendement visant à intégrer des recommandations de divers acteurs nationaux, notamment par le Centre pour l'égalité de traitement, l'Ordre des avocats et différentes autorités judiciaires. Dans ce contexte, la CCDH tient à souligner qu'elle salue les efforts entrepris pour prendre en considération les différents avis formulés au sujet du projet de loi, ce qui ne peut que contribuer positivement au processus démocratique.

*

I. CONSIDERATIONS D'ORDRE GENERAL

Le projet de loi vise à introduire dans le Code pénal un nouveau chapitre intitulé « *De certaines circonstances aggravantes* », qui sera constitué d'un article unique. Ce dernier prévoit une circonstance aggravante généralisée lorsqu'une infraction est commise « *en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454* » du Code pénal, c'est-à-dire lorsqu'il est basé sur un des motifs de discrimination y prévus, à savoir en raison :

« *de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur changement de sexe, de leur identité de genre, de leur situation de famille, de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* ».

Par amendement, les contraventions ont été ajoutées, puisque selon le législateur, ces « *comportements quotidiens (...) ne doivent pas échapper à l'aggravation* ». Ainsi, en cas de crime, de délit ou de contravention commis par une personne physique ou de crime ou de délit commis par une personne morale¹, en raison d'un de ces motifs de discrimination, le maximum de la peine privative de liberté et/ou de l'amende prévu par la loi pourra être doublé dans les limites de ce qui est prévu par la loi, sans modification de la peine minimale.

Par l'introduction de cet article dans la législation pénale luxembourgeoise, les auteurs du projet de loi entendent notamment faire suite aux différentes recommandations formulées depuis des années par des instances européennes et internationales. Comme évoqué dans l'exposé des motifs, l'institution d'une circonstance aggravante pour toute infraction commise avec une motivation raciste avait été recommandée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe dans son rapport sur le Luxembourg de 2016.² Il est toutefois à noter que cette recommandation ne date pas que de 2016, mais a sans cesse fait partie des recommandations de l'ECRI depuis son second rapport sur le Luxembourg adopté en 2002.³ Ce n'est donc qu'après 20 ans que le Luxembourg se dote enfin d'un tel article. Comme souligné par de nombreux acteurs, son introduction fait également suite à la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne qui date elle de 2008.⁴ Enfin, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) des Nations Unies a également eu l'occasion de le recommander, et ce depuis 2005⁵ en réitérant sa position à plusieurs reprises jusqu'à tout récemment.⁶

Malgré ce retard important, la CCDH ne peut que saluer la décision d'introduire un tel article, ainsi que le fait que le projet de loi s'inscrive dans la volonté « *d'assurer la pleine efficacité et la pertinence des réponses en matière de justice pénale* » tout en faisant évoluer les mentalités par la sensibilisation du « *grand public et le conduire à la conscience nécessaire que les crimes de haine sont des crimes identitaires* ». ⁷ Cela se traduit notamment par le fait que la circonstance aggravante est introduite de manière généralisée, c'est-à-dire pour tous les crimes, délits et contraventions, et non seulement pour certaines infractions spécifiques.

De plus, la CCDH salue le fait que le projet de loi effectue une brève analyse par le prisme des droits humains, notamment en ce qui concerne l'analyse du respect des principes de prévisibilité et de précision de la loi pénale, et de la nécessité et la proportionnalité des peines.⁸ Elle invite le gouvernement et le parlement à systématiquement opérer une telle analyse pour tous les projets ou propositions de loi qui peuvent avoir un impact sur les droits humains.

1 Il est à noter que le Code pénal prévoit uniquement les crimes et les délits commis par des personnes morales, et exclut ainsi les contraventions (cf. Code pénal, arts. 34 à 40).

2 ECRI, Rapport sur le Luxembourg, adopté le 6 décembre 2016, paras. 5-6, disponible sur rm.coe.int.

3 ECRI, Second rapport sur le Luxembourg, adopté le 13 décembre 2002, para. 8, disponible sur rm.coe.int ; voir aussi ECRI, Troisième rapport sur le Luxembourg, adopté le 16 décembre 2005, para. 20, disponible sur rm.coe.int ; Rapport de l'ECRI sur le Luxembourg, 4e cycle de monitoring, adopté le 8 décembre 2011, paras. 14-15, disponible sur rm.coe.int.

4 Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, disponible sur eur-lex.europa.eu.

5 CERD, Observations finales sur le Luxembourg, 18 avril 2005, para. 15, disponible sur docstore.ohchr.org; voir aussi CERD, Observations finales sur le Luxembourg, 13 mars 2014, disponible sur docstore.ohchr.org;

6 CERD, Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant 18e à 20e rapports périodiques, 16 mai 2022, paras. 15-16, disponible sur docstore.ohchr.org.

7 Projet de loi 8032, Exposé des motifs, p. 3, disponible sur wdocs-pub.chd.lu.

8 Projet de loi 8032, Commentaire de l'article unique, *op.cit.*, p. 4.

II. CONSIDERATIONS JURIDIQUES LIEES AU PROJET DE LOI

Certains questionnements demeurent toutefois quant à la clarté de la disposition ou des explications fournies dans le cadre du projet de loi sous avis, et nécessitent des éclaircissements par le législateur afin de préciser son intention et de garantir ainsi une application uniforme de la future loi par les acteurs concernés, ainsi que le respect des principes de prévisibilité et de précision de la loi pénale.

Premièrement, il convient de s'attarder sur les **éléments à réunir** pour qu'une circonstance aggravante soit retenue. L'article indique que l'infraction (le crime, le délit ou la contravention) doit avoir été commise « *en raison* » d'un ou de plusieurs motifs de discrimination. Cela signifie donc qu'il est nécessaire de prouver le mobile de l'infraction, c'est-à-dire la raison qui a motivé la commission de l'infraction. Toutefois, il existe un manque de clarté en ce qui concerne l'étendue de l'application de la circonstance aggravante. En effet, de nombreux acteurs interprètent l'application de la circonstance aggravante comme étant limitée aux crimes de haine, c'est-à-dire lorsque la haine envers un groupe de personnes a motivé l'auteur à agir,⁹ ce qui fixe un seuil relativement élevé. Or, la CCDH se demande si l'intention du gouvernement a été de limiter la circonstance aggravante à ces cas-là ou de permettre son application à toutes les infractions commises avec un mobile ou une intention discriminatoire, sans pour autant nécessiter une haine particulière envers ce groupe de personnes. Selon la CCDH, il faudra veiller à ce que cette loi puisse réellement lutter efficacement contre toutes les manifestations de discriminations, tout en respectant les principes fondamentaux de l'application de la loi pénale.

En outre, aucune explication n'est fournie au sujet de la **présence simultanée de plusieurs circonstances aggravantes**. Par le biais d'un amendement, la Commission parlementaire compétente a introduit un nouvel alinéa indiquant que la circonstance aggravante ne s'applique pas aux crimes et délits pour lesquels le motif de discrimination « *est l'élément constitutif de l'infraction* ». Bien que cette précision soit nécessaire pour éviter que le même mobile discriminatoire soit pris en considération à deux reprises pour la détermination de la peine, la CCDH se demande si les situations qui tombent sous cette exception sont suffisamment claires et encadrées par l'ajout d'une phrase assez générale. Il faudra notamment veiller à ce que toutes les autres infractions ne tombent pas sous l'exception de ce nouvel alinéa, par exemple en ce qui concerne le viol ou les violences sexuelles. En comparaison, les articles 132-76 et 132-77 du Code pénal français prévoient également une telle limite, mais énumèrent limitativement quelques articles spécifiques qui sont exclus de l'application de la circonstance aggravante. A titre d'exemple, sont ainsi exclus le délit de discrimination, l'incitation à la haine ou à la violence, l'injure ou la diffamation en raison d'un motif de discrimination, ou encore les thérapies de conversion, c'est-à-dire en règle générale les infractions qui sont en elles-mêmes basées sur un motif discriminatoire.¹⁰ Dans le cas du projet de loi sous avis, aucune précision supplémentaire n'est fournie. L'aggravation sera-t-elle uniquement exclue dans les cas où l'infraction elle-même, sans application d'une circonstance aggravante spéciale, comporte un élément de discrimination, tel que les matériels d'abus sexuels d'enfants ou le délit de discrimination ? Qu'en est-il des cas dans lesquels un des éléments de discrimination constitue une circonstance aggravante spéciale d'une infraction déterminée, tel que par exemple la traite des êtres humains commise sur un enfant ?¹¹ Il conviendrait de préciser cela de manière plus explicite.

De plus, dans ces cas-là, la CCDH se demande s'il est suffisamment clair comment les différentes circonstances aggravantes seront appliquées et comment sera gérée la situation de discrimination multiple. La circonstance aggravante du motif de discrimination s'appliquera-t-elle sur l'infraction de base ou sur la première circonstance aggravante spéciale ? Dans l'exemple précité, en cas de traite des êtres humains commise sur un mineur (circonstance aggravante spécifique actuellement prévue) en raison de son appartenance ethnique (circonstance aggravante générale qui sera introduite par le projet de loi), quelle sera la peine maximale applicable ? Dans ce contexte, il aurait été envisageable de s'inspirer du modèle français qui prévoit pour certaines infractions une peine déterminée en cas de présence d'une

⁹ Projet de loi 8032, Avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, pp. 3-4, disponible sur wdocs-pub.chd.lu ; Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg, p. 2, disponible sur wdocs-pub.chd.lu.

¹⁰ Code pénal français, arts. 132-76 et 132-77, disponible sur legifrance.gouv.fr.

¹¹ La traite des êtres humains est punie d'une peine d'emprisonnement de 3 à 5 ans et d'une amende de 10'000 à 50'000€ (art. 382-1(2) du Code pénal), et de 10 à 15 ans de réclusion et de 100'000 à 150'000€ d'amende dans le cas où la victime est mineure (art. 382-2(2) du Code pénal).

circonstance aggravante, et une peine plus importante en présence de deux ou de trois circonstances aggravantes.¹²

Une **problématique récurrente en matière de discrimination est celle de la preuve**.¹³ D'ailleurs, dans son rapport périodique à destination du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, le Luxembourg avait bien indiqué que la circonstance aggravante pour les crimes à motivation raciste était difficile à prouver, en impliquant que cela était une des raisons pour lesquelles la circonstance aggravante n'avait pas encore trouvé sa place dans la législation pénale nationale.¹⁴ Au vu de ces difficultés pour prouver une discrimination ou une intention discriminatoire, relevées également par d'autres acteurs,¹⁵ la CCDH invite le législateur à réfléchir à des solutions pour améliorer la situation de la preuve du mobile, tout en respectant le principe de la présomption d'innocence.

Ensuite, il convient également de se poser la question de la **liste des motifs de discrimination** à laquelle le projet de loi fait référence, à savoir l'article 454 du Code pénal. Bien que cette liste soit plus étendue que d'autres dispositions législatives luxembourgeoises en matière de discriminations, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à réfléchir à l'opportunité d'élargir la liste des motifs, afin de réellement s'inscrire dans la lutte contre tout type de discrimination. Elle attire l'attention sur l'absence de certains motifs de discrimination recommandés par des acteurs ou présents dans des textes tant nationaux qu'internationaux, tels que les caractéristiques génétiques, la fortune, l'origine sociale, la naissance,¹⁶ l'ascendance,¹⁷ l'expression de genre,¹⁸ ou encore la langue.¹⁹ Cet élargissement est également soutenu par d'autres acteurs nationaux.²⁰ En outre, elle invite le gouvernement et le parlement à prendre au sérieux les considérations soulevées par le Centre pour l'égalité de traitement, qui, dans son avis, s'inquiète du fait qu'uniquement l'appartenance ou la non-appartenance à « *une ethnîe, une nation, une race ou une religion* » peut être « *vraie ou supposée* »,²¹ ce qui implique que pour les autres motifs de discriminations, la « *victime doit effectivement présenter cette ou ces caractéristique/s pour que la circonstance aggravante généralisée puisse s'appliquer* ». ²² En tout état de cause, elle invite le législateur à préciser que la circonstance aggravante ne se limite pas aux situations dans lesquelles la victime présente réellement cette caractéristique, mais s'applique également lorsque la victime est perçue comme tel par l'auteur de l'infraction. D'une manière plus générale, la CCDH réitère sa recommandation d'homogénéiser les différents textes de loi, en incluant la liste élargie de motifs de discrimination précitée dans les autres textes législatifs, notamment l'article 251-1 du Code du Travail et les articles 1^{er} et 9 de la loi du 28 novembre 2006 relative à l'égalité de traitement, prévoyant l'interdiction de la discrimination.²³

Un point supplémentaire prévu dans le projet de loi sous avis qu'il convient d'aborder est celui de **la limite de la peine maximale encourue**. Suite aux amendements, le projet de loi prévoit dorénavant la possibilité d'être condamné « *au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende*

12 Voir notamment Code pénal français, art. 222-13, dernier alinéa, disponible sur www.legifrance.gouv.fr ; voir aussi arts. 221-6-1 et 221-6-2, disponible sur www.legifrance.gouv.fr.

13 Voir notamment Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, CEFIS, LISER, *Rapport d'Etude quantitative et qualitative sur le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg*, pp. 98-99, disponible sur mfamigr.gouvernement.lu.

14 CERD, Rapport du Luxembourg valant 18e à 20e rapports périodiques, para. 70, disponible sur docstore.ohchr.org.

15 Voir notamment projet de loi 8032, Avis du Centre pour l'égalité de traitement, p. 6, disponible sur wdocs-pub.chd.lu ; Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg, *op.cit.*, p. 2.

16 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 21(1), disponible sur www.europarl.europa.eu; voir aussi Convention européenne des droits de l'homme, art. 14, disponible sur www.echr.coe.int.

17 CERD, Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant 18e à 20e rapports périodiques, *op.cit.*, paras. 11-12 ; voir aussi Décision-cadre 2008/913/JAI, *op.cit.*, art. 1(1)(a).

18 Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, *Recommandation concernant le renforcement du cadre législatif et de la politique de poursuite en matière de discours de haine sexistes et transphobes*, p.4, disponible sur igvm-iefh.belgium.be; voir aussi projet de loi 8032, Avis du Centre pour l'égalité de traitement, *op.cit.*, p. 4.

19 ECRI, Rapport sur le Luxembourg, cinquième cycle de monitoring, *op.cit.*, paras. 2 et 6 ; voir aussi Charte des droits fondamentaux, *op.cit.*, art. 21(1); CEDH, *op.cit.*, art. 14.

20 Projet de loi 8032, Avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, *op.cit.*, p. 2.

21 Code pénal, art. 454, disponible sur legilux.public.lu.

22 Projet de loi 8032, Avis du CET, *op.cit.*, p. 5. ; voir aussi Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg, *op.cit.*, p.1.

23 CCDH, Rapport parallèle au CERD en préparation de l'examen du rapport du Luxembourg, p. 2, disponible sur ccd.h.public.lu.

(...) *dans les limites des articles 8, 9, 15, 16 et 36* » du Code pénal.²⁴ Bien que cela redresse le manque de clarté qui existait avant l'amendement, des questions subsistent.

En cas de **commission d'un crime**, il semblerait que la durée de réclusion encourue ne pourra en aucun cas dépasser 30 ans, l'article 8 du Code pénal auquel il est fait référence ne prévoyant que les cas de réclusion à temps.²⁵

En ce qui concerne la **peine d'emprisonnement encourue en cas de délit**, l'article 15 du Code pénal prévoit un maximum de 5 ans « *sauf dans les cas où la loi détermine d'autres limites* ». Ainsi, le projet de loi prévoit la possibilité de doubler la peine dans la limite de l'article 15, qui à son tour prévoit une limite de 5 ans, sauf lorsque la loi en détermine autrement. Il se pose donc la question de savoir si le projet de loi correspond à l'exception prévue à l'article 15, c'est-à-dire qu'en cas de circonstance aggravante, la limite de 5 ans d'emprisonnement pourra être dépassé. L'intention du législateur nécessite des précisions : qu'en est-il par exemple des délits qui peuvent déjà faire encourir une peine d'emprisonnement de 5 ans sans circonstance aggravante ? La peine maximale de 5 ans ne pourra-t-elle alors pas être doublée en cas de circonstances aggravantes, alors que cela est prévu pour de nombreuses autres circonstances aggravantes spéciales ?

Quant aux **amendes en cas de crime ou de délit**, prévues aux articles 9, respectivement 16 du Code pénal, la limite à appliquer en cas de circonstance aggravante n'est pas claire, puisque ces articles prévoient au contraire uniquement une amende minimale de 251 euros, sans déterminer de limite supérieure. Dans le cas de **contraventions**, l'amende peut être doublée dans la limite de l'article 26. Or, cet article prévoit à son tour une exception « *dans les cas où la loi en dispose autrement* ». Il se pose alors la même question que celle pour la peine d'emprisonnement encourue en cas de délit : le juge devra-t-il se limiter aux 250€ prévus par l'article 26, ou pourra-t-il aller au-delà de ce montant vu que le projet de loi prévoit la possibilité de doubler l'amende encourue ? En revanche, la situation est davantage claire pour l'**amende encourue par les personnes morales**, pour lesquelles l'article 36 détermine une limite supérieure.

Enfin, au-delà du contenu de l'article du projet de loi sous avis et de manière plus générale, la CCDH se demande si des mesures supplémentaires auraient pu être prises pour garantir une application de cet article dans la pratique, notamment au niveau de la difficulté de la preuve du mobile. Dans le même ordre d'idées, bien que l'évolution législative soit un premier pas pour faire évoluer positivement les mentalités, il conviendrait également **d'accompagner ce projet de loi de mesures plus concrètes**, notamment par des formations en faveur de la magistrature, de la police, du ministère public et des avocats qui devront appliquer la nouvelle loi ou encore par des campagnes de sensibilisation en faveur de la population toute entière. Preuve en est le nombre peu important d'affaires en lien avec la discrimination que connaissent les tribunaux luxembourgeois, comme l'indique le projet de loi lui-même (en 2020, sur 183 affaires d'incitation à la haine, 15 affaires ont donné lieu à un jugement, la plupart dans le contexte du discours de haine en ligne). Cela souligne le besoin de formations sur les questions de discriminations auxquelles les justiciables font encore régulièrement face au Luxembourg.

*

III. AUTRES CONSIDERATIONS EN RAPPORT AVEC LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Au-delà de l'introduction d'une nouvelle circonstance aggravante généralisée, la CCDH invite le gouvernement à agir dans plusieurs autres domaines pour que le but recherché par ce projet de loi puisse réellement être atteint.

En premier lieu, la CCDH n'a eu de cesse de rappeler l'**importance de l'amélioration du processus de collecte de données**, la situation actuelle ayant été critiquée à de nombreuses reprises par des acteurs nationaux et internationaux.²⁶ Ce système devrait pouvoir refléter et permettre l'analyse des différents

24 Projet de loi 8032, Amendements parlementaires, p. 2, disponible sur wdocs-pub.chd.lu.

25 L'article 7 du Code pénal, qui ne prévoit certes pas de limite de durée, fait référence à la réclusion à vie et à temps. L'article 8 quant à lui fait référence à la limite de durée de réclusion à temps, sans pour autant évoquer la réclusion à vie.

26 CET, *Rapport d'activités 2020*, p. 37, disponible sur cet.lu ; MIFA, CEFIS, LISER, *Rapport d'Etude, op.cit.*, pp. 198 ; CERD, Observations finales concernant le rapport du Luxembourg valant 18e à 20e rapports périodiques, *op.cit.*, para. 6 ; Comité CEDAW, *Observations finales concernant les sixième et septième rapports périodiques du Luxembourg*, para. 14, disponible sur docstore.ohchr.org ; ECRI, *Rapport sur le Luxembourg, 5e cycle de monitoring, op. cit.* ; CCDH, *Document à l'intention des partis politiques en vue des élections législatives du 14 octobre 2018*, disponible sur ccdhdh.public.lu.

motifs de discrimination, afin de mieux cerner les causes profondes des situations de discrimination. A titre d'exemple, cela revêt toute son importance notamment pour distinguer les féminicides des homicides. La collecte de données exige également une meilleure représentativité de la diversité dans le panel des personnes chargées du recueil des données statistiques afin d'éviter des biais et des angles morts dans l'appréciation et le traitement des données. Plus précisément dans le domaine pénal, la CCDH exhorte le gouvernement à mettre en place un système de collecte des données, ventilées par motif de discrimination, relatives aux plaintes déposées, aux enquêtes menées, aux affaires portées devant la justice, ainsi qu'aux suites y réservées. Cela est d'autant plus important dans le cadre de ce projet de loi, afin de réellement pouvoir avoir une image claire de l'accès effectif à la justice pour les victimes de discrimination. En effet, il est à noter que la jurisprudence accessible au public fait état de très peu d'affaires en matière de discrimination, hormis quelques affaires en lien avec le discours de haine. Cela pose question. La CCDH invite donc le gouvernement à prévoir une évaluation régulière de cette loi, afin de mieux cerner son impact, ainsi que de permettre des réajustements, le cas échéant.

En deuxième lieu, il convient de **lutter de manière générale contre toute forme de discrimination**. L'étude récente relative au racisme et aux discriminations ethno-raciales au Luxembourg comporte en effet des informations et des chiffres inquiétants en ce qui concerne la situation au Luxembourg.²⁷ Ces constats exigent une action généralisée dans plusieurs domaines de la vie, afin de faire évoluer les mentalités et les pratiques. Au-delà des discriminations ethno-raciales, des mesures fortes doivent être prises pour lutter contre le sexisme, l'homophobie, ainsi que toute autre forme d'intolérance.

D'une part, il serait nécessaire de prendre des mesures en ce qui concerne la **lutte contre les propos discriminatoires et les discours de haine sur Internet**, mais également la responsabilité des plateformes en ligne ou des hébergeurs de sites.

D'autre part, il est indiscutable que **l'enseignement occupe une place importante** dans ce cadre. Il convient ainsi d'accorder davantage d'importance aux cours portant sur les droits humains, en les généralisant et les pérennisant, et de couvrir des domaines variés en lien avec la discrimination. De plus, la CCDH invite le gouvernement à redoubler d'efforts afin que les supports pédagogiques soient exempts de tout contenu discriminatoire et actualisés de manière à refléter la diversité de la société, et notamment que l'histoire du colonialisme et de l'esclavage, ainsi que leurs conséquences, fassent partie des cursus scolaires du fondamental et du secondaire. Quant à la **formation du corps enseignant**, la CCDH déplore que ni les compétences interculturelles ni les questions relatives à la discrimination ne fassent partie intégrante de leur programme de formation initiale. Les enseignants devraient bénéficier d'une formation obligatoire portant sur les droits humains et la discrimination, leur permettant de réagir dans les situations de discrimination, et être sensibilisés sur l'éthique du langage et du comportement à utiliser en ce qui concerne notamment les questions de genre, d'origine ethno-raciale, d'orientation sexuelle et de handicap.

Enfin, **dans le cadre professionnel**, bien que la Charte de la Diversité soit un premier pas dans la lutte contre les discriminations sur le lieu de travail,²⁸ il est indispensable de prévoir également des mesures obligatoires. A ce titre, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à s'inspirer de l'article 1131-2 du Code du travail français qui prévoit que les personnes en charge du recrutement dans toute entreprise de plus de 300 salariés et toute entreprise spécialisée dans le recrutement, doivent suivre une formation à la nondiscrimination au moins une fois tous les 5 ans.²⁹ Des mesures similaires et additionnelles, non limités aux entreprises d'une certaine envergure et également applicables à la Fonction publique, seraient en tout cas nécessaires pour faire avancer le principe de nondiscrimination sur les lieux de travail.

*

²⁷ MIFA, CEFIS, LISER, *Rapport d'étude, op.cit.*, voir notamment p. 7: « 4,3% des résidents établissent une hiérarchie entre les races, et 15,2% estiment que des réactions racistes sont parfois justifiées. Les parts des résidents souhaitant éviter un voisin ou un supérieur d'un type ethno-racial particulier s'élèvent à 11,1% et 6,3%, respectivement. »

²⁸ Charte de la Diversité, disponible sur chartediversite.lu.

²⁹ Code du Travail français, art. 1131-2, , disponible sur www.legifrance.gouv.fr.

CONCLUSION

La CCDH ne peut qu'accueillir favorablement l'introduction d'une circonstance aggravante généralisée en cas d'infraction commise avec un mobile discriminatoire. Une telle disposition s'inscrit dans une volonté de faire avancer la lutte contre les discriminations et ne pourra ainsi qu'être bénéfique pour les victimes et la société toute entière. Afin de garantir au mieux une application concrète et homogène de cette nouvelle circonstance aggravante, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à apporter des précisions et des clarifications au sujet des questionnements évoqués dans le présent avis, ainsi que de continuer à adopter des mesures visant à lutter avec véhémence contre toute forme de discrimination.

Adopté par vote électronique le 30 janvier 2023.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8032/12

N° 8032¹²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**complétant le Code pénal par l'introduction d'une
circonstance aggravante générale pour les crimes,
délits et contraventions commis en raison d'un
mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments
visés à l'article 454 du Code pénal**

* * *

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU PARQUET DU TRIBUNAL
D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG**

(20.1.2023)

brm : soit retransmis à Madame le Procureur général d'État avec l'information que le soussigné Procureur n'a pas d'observations à faire valoir.

Pour le Procureur d'Etat
(signature)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8032/14

N° 8032¹⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**complétant le Code pénal par l'introduction d'une
circonstance aggravante générale pour les crimes,
délits et contraventions commis en raison d'un
mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments
visés à l'article 454 du Code pénal**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(1.3.2023)

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE ; Président, Rapporteur, Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Cécile HEMMEN, M. Pim KNAFF, Mme Elisabeth MARGUE, Mme Octavie MODERT, MM. Laurent MOSAR, Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Madame la Ministre de la Justice a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 8032 à la Chambre des Députés en date du 20 juin 2022. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné.

Le projet de loi a été présenté aux membres de la Commission de la Justice en date du 22 juin 2022. Lors de cette réunion, les membres de la Commission de la Justice ont désigné leur Président, M. Charles Margue (groupe politique *déi gréng*), comme Rapporteur de la future loi.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 11 octobre 2022.

Lors de sa réunion du 30 novembre 2022, la Commission de la Justice a examiné l'avis du Conseil d'Etat et elle a adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 24 janvier 2023, le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire.

Lors de sa réunion du 22 février 2023, la Commission de la Justice a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

En date du 1^{er} mars 2023, la Commission de la Justice a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET

Le présent projet de loi a pour objet d'introduire dans le Code pénal une circonstance aggravante pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal, à savoir en raison d'une distinction opérée entre les personnes physiques en raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur changement de sexe, de leur identité de genre, de leur situation de famille, de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques ou

philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Par l'introduction de cet article dans la législation pénale luxembourgeoise, le législateur fait suite aux différentes recommandations formulées par les instances européennes et internationales.

L'institution d'une circonstance aggravante pour toute infraction commise avec une motivation raciste avait été recommandée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe dans son rapport sur le Luxembourg de 2016. Il est toutefois à noter que cette recommandation ne date pas de 2016, mais a fait partie des recommandations de l'ECRI depuis son second rapport sur le Luxembourg adopté en 2002.

L'introduction de la circonstance aggravante généralisée fait également suite à la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne de 2008. Enfin, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) des Nations Unies a également eu l'occasion de la recommander, et ce depuis 2005.

*

III. AVIS

Avis du Centre pour l'égalité de traitement (CET) (5.9.2022)

Le CET se félicite de l'initiative du Gouvernement, ceci dit, il constate que plusieurs points méritent d'être éclairés alors qu'ils pourront poser problème dans la mise en œuvre et dans l'application de la présente loi. Il convient par ailleurs de souligner le manque de jurisprudence en matière de discrimination.

Malgré cette nouvelle loi, le CET reste sceptique quant à la réelle application de cette circonstance aggravante généralisée par les juges. Force est en effet de constater que le nombre limité de poursuites et de sanctions pour ce type d'infractions renvoie au fait que les lois en matière de discrimination possèdent principalement une dimension symbolique et éducative. Elles servent plutôt à envoyer un message à l'ensemble de la société par rapport au fait que ces crimes sont intolérables. Ceci dit, la dimension pratique d'une loi ne doit pas passer au second plan.

Le CET remarque en outre que la répression pénale à elle seule ne résoudra pas les problèmes de discrimination. En effet, il insiste sur le fait qu'une politique structurelle globale et homogène de lutte contre les discriminations est nécessaire dans de nombreux domaines, tels que les domaines sociaux, éducationnels ou encore culturels.

Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (28.9.2022)

Le Conseil de l'Ordre est d'avis qu'il serait opportun de publier des statistiques sur les infractions motivées par des mobiles discriminatoires. Il ignore d'ailleurs si les juridictions pénales prennent actuellement effectivement en compte la motivation discriminatoire d'une infraction dans l'appréciation des peines.

Quant aux motifs de discrimination, le renvoi aux motifs de discrimination à l'article 454 du Code pénal – un article introduit dans le Code pénal en 1997 – omet certains autres motifs de discrimination.

Quant aux infractions visées, l'article unique que les auteurs du projet de loi entendent introduire en droit luxembourgeois, ne vise que les crimes et délits ce qui exclut donc les contraventions du champ d'application de l'article 80 susvisé, ce qui est particulièrement étonnant.

Quant à la preuve du « mobile », le Conseil de l'Ordre considère que les termes « en raison » requièrent un lien causal tel qu'en l'absence du motif de discrimination, l'infraction n'aurait pas été commise. Il ne suffit dès lors pas qu'entre plusieurs victimes, l'auteur ait choisi celle qui répond à un motif de discrimination. En ce sens, le Conseil renvoie au texte français qui a le mérite de formuler une exigence précise en termes de preuve du mobile, tandis que le projet de loi luxembourgeois ne formule aucune exigence en ce sens. Le risque est en effet de voir l'aggravation jouer dans des cas où

elle n'est pas pertinente. Ainsi, ce n'est manifestement pas la fonction première de l'aggravation de s'appliquer par exemple dans l'hypothèse d'un vol commis envers une personne âgée. Bien que l'infraction ait été commise « en raison » de l'âge de la victime (dont le vol est normalement plus simple à réaliser), il n'en demeure pas moins que l'auteur n'exprime pas par ce comportement une haine particulière envers les personnes âgées.

Quant à la peine prononcée sur base du futur article 80 du Code pénal, la circonstance aggravante aura pour effet un dédoublement des peines. Le Conseil de l'Ordre aurait préconisé une simple augmentation des peines telle que prévue par le Code pénal français ou une individualisation du régime d'augmentation par infraction concernée à l'image belge.

En conclusion, si le Conseil de l'Ordre salue l'initiative prise pour instaurer en droit luxembourgeois une circonstance aggravante généralisée pour les « crimes de haine », il lui apparaît que la problématique est complexe et qu'il faille réfléchir de manière approfondie et posée sur les dispositions en question tant par exemple sur les critères et caractéristiques de discrimination retenues, que sur la question du « mobile » de l'auteur du crime ou du délit, alors que l'application pratique du texte en l'état soulève de légitimes questions. L'insertion d'un seul article au sein du Code pénal ne semble pas être, à l'heure actuelle et selon le projet de loi soumis, la meilleure solution au regard d'exigences supérieures telles que le principe de légalité et ses conditions de prévisibilité et d'intelligibilité de la loi pénale.

Avis de la Cour Supérieure de Justice

Le projet de loi tend à souligner la tolérance zéro envers les crimes de haine. En ce sens, il a surtout un caractère politique. Il reste néanmoins en l'état actuel un grand nombre d'incertitudes au niveau de l'application du nouveau texte. La question mérite ainsi d'être posée si une problématique aussi complexe que celle des crimes de haine peut être réglée par l'insertion d'une seule phrase dans notre Code pénal.

Le texte couvre tous les crimes et les délits à l'exception des contraventions. En conséquence, le fait d'injurier une personne en raison de son homosexualité ne donnera donc pas lieu à une peine aggravée (injure-contravention).

Le futur article 80 du Code pénal renvoie à l'énumération des caractéristiques figurant à l'article 454 du même code. Ainsi, le projet de loi va au-delà de ce que les différentes recommandations européennes et internationales exigent, puisque celles-ci se concentrent sur la xénophobie et la haine raciale.

Le Code pénal prévoit pour certaines infractions des circonstances aggravantes spéciales en rapport avec la situation vulnérable de la victime ou la présence d'une maladie (p.ex. viol, attentat à la pudeur, trafic illicite des migrants). Dans ces hypothèses, faudra-t-il augmenter deux fois la peine parce que l'infraction a été commise en raison de l'état de santé ou de l'origine ?

Le projet de loi prévoit que la peine privative de liberté et l'amende pourront être portées au double du maximum « dans les limites des articles 7 et 14 ». Or ces articles ne prévoient pas de limites.

A noter encore que l'augmentation ne vaut pas pour les peines alternatives.

Avis du Parquet général (11.10.2022)

Le Parquet général constate que droit pénal au Luxembourg connaît déjà une circonstance aggravante générale qui s'applique à l'ensemble des infractions: la récidive prévue aux articles 54 à 57-3 du Code pénal. Il serait dès lors plus judicieux de regrouper les circonstances aggravantes générales au lieu de les répartir dans différents chapitres du Code pénal.

En ce qui concerne les infractions visées au Chapitre VI du Code pénal *Du racisme, du révisionnisme et d'autres discriminations* (articles 454 à 457-4 du Code pénal), le mobile fondé sur un des éléments visés à l'article 454 est déjà un élément constitutif de l'infraction. Si la nouvelle circonstance aggravante générale devait aussi s'appliquer à ces infractions, les peines prévues seraient automatiquement portées au double du maximum prévu.

Etant donné que le libellé de l'article est calqué sur celui de la récidive prévue à l'article 54 du Code pénal, le Parquet général estime qu'il faudrait dès lors reprendre le libellé des articles en matière de récidive et modifier le libellé de manière à viser quiconque aura commis «un crime ou un délit». La même remarque est formulée par rapport à l'incidence sur la peine.

Le sens du bout de phrase « dans les limites des articles 7 et 14 » est difficile à saisir aux yeux du Parquet général. Ces deux articles énumèrent les sanctions applicables en matière criminelle, respectivement en matière correctionnelle, mais n'énoncent pas de quantum pour les sanctions y énumérées.

Enfin l'article unique vise quiconque aura commis un crime ou un délit «en raison d'une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 ». En comparant ce libellé avec celui de l'article 457-1, il faut constater que la terminologie utilisée n'est pas la même. L'article 457-1 réprime certains actes commis «en se fondant sur l'un des éléments visés à l'article 454 ». Il serait dès lors judicieux d'employer la même terminologie dans le présent projet de loi et de viser quiconque aura commis un crime ou un délit «en raison d'un des éléments visés à l'article 454 ».

Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (14.9.2022)

Le projet de loi répond à une demande formulée par le Procureur d'État depuis 2015 au moins, et correspond, dans sa rédaction projetée aux exigences de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

La seule remarque à formuler par le soussigné Procureur est d'ordre sémantique : il a tendance à viser les éléments de l'article 454 du Code pénal, plutôt que ses caractéristiques.

Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg

L'introduction d'une circonstance aggravante généralisée revêt une portée symbolique de taille et le texte proposé paraît, *prima facie*, satisfaire à l'exigence de précision des textes en matière pénale.

Force est encore de constater que cette nouvelle circonstance aggravante généralisée vise, indistinctement, tous les crimes et délits du droit pénal, sans faire d'exception, ce qui peut susciter quelques interrogations. Ne faudrait-il pas, à l'instar du droit français, exclure les infractions qui répriment déjà le caractère discriminatoire des faits commis, soit en en faisant un élément constitutif (règle du non-cumul d'un élément constitutif et d'un élément aggravant), soit en prévoyant des circonstances aggravantes qui prennent déjà, de manière indirecte, en compte le caractère discriminatoire des faits ? Une telle liste aurait pour mérite d'éviter que le caractère discriminatoire des faits soit pris en compte à deux reprises et aboutisse éventuellement à une double aggravation, qui serait contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines.

Une autre interrogation qui surgira est celle du mobile ayant animé l'auteur à commettre l'infraction en cause. Il y a lieu de rappeler que le droit pénal reste en principe indifférent au mobile. Or, ici c'est précisément le mobile, c'est-à-dire la raison pour laquelle l'infraction a été commise, qui constitue le fondement de la circonstance aggravante.

Quant à la preuve du mobile, le texte sous examen ne retient pas une définition objective des circonstances aggravantes, contrairement au droit français qui exige que le mobile soit objectivement constatable.

Enfin, l'article sous examen prévoit que l'augmentation de la peine ne pourra se faire que « dans les limites des articles 7 et 14 ». Force est toutefois de constater que ces articles ne prévoient pas de limites.

Avis du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch (4.10.2022)

Selon le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, le projet reflète la réalité de la diversité des personnes vivant et circulant au Luxembourg qui sont souvent des personnes vulnérables dont la situation continue d'être influencée par une multitude de facteurs tels que leur cadre de vie, leur situation familiale et financière, les possibilités d'éducation et le statut migratoire. Cependant, indépendamment de ces éléments déterminants, chaque personne a le droit d'évoluer au Luxembourg en toute sécurité. Le projet tient compte de cette réalité susceptible d'entraîner des risques de discrimination plus élevés, telles que le handicap, l'orientation sexuelle, l'origine ethnique ou le genre. En particulier, le projet prend en considération les différentes situations et difficultés auxquelles ces personnes sont confrontées en raison des inégalités profondément ancrées et des stéréotypes préjudiciables qui persistent dans nos sociétés.

Le projet remplira ainsi les obligations requises des Etats par les conventions et recommandations du Conseil de l'Europe, ainsi que celle des Nations Unies.

**Avis de la Commission consultative des
Droits de l'Homme (CCDH) (30.1.2023)**

La CCDH ne peut qu'accueillir favorablement l'introduction d'une circonstance aggravante généralisée en cas d'infraction commise avec un mobile discriminatoire. Une telle disposition s'inscrit dans une volonté de faire avancer la lutte contre les discriminations et ne pourra ainsi qu'être bénéfique pour les victimes et la société toute entière.

Certains questionnements demeurent toutefois quant à la clarté de la disposition ou des explications fournies dans le cadre du projet de loi sous avis, et nécessitent des éclaircissements par le législateur afin de préciser son intention et de garantir ainsi une application uniforme de la future loi par les acteurs concernés, ainsi que le respect des principes de prévisibilité et de précision de la loi pénale.

La CCDH invite le Gouvernement et le Parlement à continuer à adopter des mesures visant à lutter avec véhémence contre toute forme de discrimination.

**Avis complémentaire du Parquet du Tribunal
d'Arrondissement de Luxembourg (20.1.2023)**

Le procureur n'a pas d'observations à faire valoir.

Avis complémentaire du Parquet General

Le Parquet général réitère sa remarque concernant le regroupement des circonstances aggravantes générales au lieu de les répartir sur plusieurs chapitres du Code pénal.

Il en est de même pour le libellé de l'article unique. L'utilisation de la même terminologie que pour la circonstance aggravante généralisée en matière de récidives permettrait une présentation plus uniforme et cohérente.

Finalement, le Parquet général réitère ses remarques en relation avec l'incidence sur la peine.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 11 octobre 2022, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi vise à introduire « [...] au Code pénal un nouvel article 80, qui érige en circonstance aggravante, pour tout délit et tout crime, le fait qu'il ait été commis « en raison d'une ou de plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 » du même code ».

Quant à la charge de la preuve à rapporter, la Haute Corporation signale qu'il « [...] appartiendra dès lors au Ministère public, pour la mise en œuvre de cette disposition, de rapporter, outre la preuve de l'existence des éléments constitutifs de l'infraction principale, celle que cette infraction a été commise en raison des prédites caractéristiques ».

Le Conseil d'Etat détaille par la suite les particularités inhérentes à la circonstance aggravante qui est introduite par les auteurs du projet de loi, en soulevant que celle-ci « [...] doit être comprise comme étant à la fois propre à la victime de l'infraction, étant donné qu'elle se rapporte à une caractéristique qui lui est intrinsèque, mais également comme étant étroitement liée à la personne de l'auteur dans le chef duquel cette caractéristique est déterminante pour la commission de l'infraction qui s'en trouve aggravée. Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'elle fait partie des circonstances aggravantes dites subjectives ou personnelles, qui « sont propres au sujet de droit pénal considéré individuellement, c'est-à-dire à l'auteur de l'infraction. [...] Dès lors qu'elles concernent l'agent et lui sont propres, elles ne peuvent se transmettre aux participants [...] »¹, sauf évidemment si la preuve est rapportée que ces coauteurs ou complices ont agi dans le même esprit que l'auteur principal ».

Par ailleurs, le Conseil d'Etat adopte une approche comparative et signale que le législateur belge a également renforcé son arsenal législatif en la matière.

¹ F. KUTY, Principes généraux du droit pénal belge, T. IV, la peine, no. 2824.

De plus, il renvoie au pouvoir d'appréciation souverain du juge du fond d'examiner si les éléments de la circonstance aggravante, à mettre en place par le présent projet de loi, sont réunis dans l'affaire pénale dans laquelle il est amené à siéger. Ainsi, la juridiction répressive peut « [...] imposer une peine qui pourra, selon le projet de loi sous avis, aller jusqu'au « double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende ». Il ne sera toutefois pas obligé de ce faire, et pourra même ne prononcer que la peine minimale prévue par la loi, qui reste inchangée. Le Conseil d'Etat note toutefois que les auteurs du projet de loi sous avis n'ont pas retenu l'option d'agir également sur ce minimum de la peine, ce qui aurait autrement encadré la possibilité du juge au niveau de ce minimum de peine² ».

Enfin, le Conseil d'Etat préconise une adaptation des renvois effectués ainsi qu'une adaptation de l'intitulé de la future loi.

Dans son avis complémentaire du 24 janvier 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec la subdivision du projet de loi initial en deux articles distincts.

Quant à l'article 2 du projet de loi, portant sur l'article 80 dans le Code pénal, le Conseil d'Etat signale que l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, n'appelle pas d'observation de sa part. Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat renvoie à la doctrine française³ et estime que le « *nouvel alinéa 2 se limite à apporter une précision utile, mais en soi superflue, eu égard au principe qu'un même fait ne peut pas être retenu comme constitutif de deux circonstances aggravantes séparées [...]* ».

Quant au nouveau paragraphe 2 de l'article 80 du Code pénal, prévoyant que les contraventions seront désormais également comprises parmi les infractions aggravées en raison des circonstances inscrites au paragraphe 1^{er} du même article, le Conseil d'Etat adopte une approche de droit comparé et renvoie à la législation française, qui diffère sur ce point des aspects proposés par le législateur luxembourgeois. Il soulève la question de l'opportunité de dresser une liste des contraventions pour lesquelles une circonstance aggravante pourrait être retenue par le juge du fond, si cette infraction a été commise pour un ou plusieurs motifs discriminatoires visés par ledit article 80. A ce sujet, il donne à considérer que « [...] le législateur français a prévu, pour certaines contraventions spécifiques, une aggravation, si elles ont été commises pour des motifs analogues à ceux tirés dudit article 132-76, se départant ainsi du choix pris pour les crimes et les délits, selon lequel, tout comme le prévoit le projet de loi sous avis, toutes les infractions de ces catégories sont susceptibles d'une aggravation de ce chef. Il s'agit des dispositions des articles R. 625-7 à R. 625-8-2 (ce dernier fixant les peines) du code pénal français, introduits par le décret français n° 2017-1230 du 3 août 2017 relatif aux provocations, diffamations et injures non publiques présentant un caractère raciste ou discriminatoire. Il n'y pas d'aggravation similaire pour les autres contraventions ».

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad. Article 1^{er}

Dans son avis du 11 octobre 2022, le Conseil d'Etat estime que l'article unique du projet de loi devrait être scindé en deux articles distincts à savoir, un relatif à l'introduction d'un nouveau chapitre IX-1 dans le Code pénal et un autre relatif à l'introduction d'un article 80 nouveau au sein de ce chapitre.

Le Conseil d'Etat propose d'intituler le nouveau chapitre « De certaines circonstances aggravantes », étant donné que la nouvelle disposition n'est pas la seule circonstance aggravante figurant au Code pénal, et qu'il s'agit d'éviter de donner l'apparence que le nouveau chapitre ait vocation à centraliser toutes ces circonstances.

La Commission de la Justice juge utile une telle subdivision de l'article unique en deux articles distincts. Elle estime en outre que cet emplacement est idoine nonobstant le fait que le Code pénal consacre aux articles 54 à 57-3 le principe de la récidive qui constitue également une circonstance aggravante générale.

² Voir, pour une application parmi d'autres, la circonstance aggravante visée à l'article 464 du Code pénal (vol domestique), qui comporte que « l'emprisonnement sera de trois mois au moins », alors que le vol simple, non aggravé, n'est puni que d'une peine de un mois à cinq ans, et d'une amende.

³ v° Art. 132-71 à 132-80 - Fasc. 20 : Circonstances aggravantes prévues par le Code pénal, par Didier Guérin, ici no. 9 ; voir S. DETRAZ, Durcissement des circonstances aggravantes de discrimination, Gaz. Pal. 25 avril 2017, p. 68.

Ad. Article 2

Ad. Paragraphe 1^{er}

Concernant l'article 2, plusieurs modifications de l'article 80 nouveau ont été introduites par voie d'amendements parlementaires. Quant à la forme, l'article est subdivisé en 2 paragraphes (le libellé d'origine devenant le paragraphe 1^{er}).

La référence aux articles 7 et 14 à l'article 80 nouveau du Code pénal dans sa teneur d'origine, est remplacée par la référence aux articles 8, 9, 15, 16 et 36. Ce remplacement fait suite à des observations formulées par les différents avis consultatifs.

Il est également fait référence à l'article 36 du Code pénal pour inclure les personnes morales dans le champ d'application de l'article 80, suite à l'observation formulée en ce sens par le Conseil de l'Ordre du Barreau de Luxembourg.

Il est ajouté un alinéa 2 nouveau au paragraphe 1^{er}. Suivant les observations formulées par le Parquet Général de Luxembourg, la Cour Supérieure de Justice et le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg, le rajout d'un deuxième alinéa s'impose pour pallier le risque d'une double augmentation de la peine en présence des infractions pour lesquelles la circonstance aggravante en cause fait partie des éléments constitutifs de l'infraction.

Il en est ainsi du délit de discrimination ou encore d'incitation à la haine qui constituent des infractions pour lesquelles, de par leur nature, l'auteur était inspiré par un mobile discriminatoire tenant à la qualité de la victime au sens large.

L'article 80, alinéa 2, exclut explicitement ces hypothèses dans un souci d'éviter que le caractère discriminatoire des faits soit pris en compte à double reprise et aboutisse éventuellement à une double aggravation, ce qui serait contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines.

Dans son avis complémentaire du 24 janvier 2023, le Conseil d'Etat prend acte de cet ajout. Il renvoie à la doctrine française⁴ en la matière et estime que le « *nouvel alinéa 2 se limite à apporter une précision utile, mais en soi superflue, eu égard au principe qu'un même fait ne peut pas être retenu comme constitutif de deux circonstances aggravantes séparées [...]* ».

Ad. Paragraphe 2

A noter que le paragraphe 2 de l'article 80 du Code pénal constitue le fruit d'un amendement parlementaire qui tient compte des observations formulées par le Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, le Centre pour l'égalité de traitement et la Cour Supérieure de Justice qui estiment utile que les contraventions soient couvertes par le champ d'application de l'article 80.

Le Conseil de l'Ordre cite à titre d'exemple les dégradations matérielles ou encore l'injure prévue à l'article 561, point 7^o, du Code pénal qui constituent des comportements quotidiens et qui, sans l'introduction de ce second paragraphe, ne pourraient pas être plus sévèrement punies au cas où un contrevenant injurierait une personne en raison d'un motif xénophobe ou raciste.

Dans son avis complémentaire du 24 janvier 2023, le Conseil d'Etat constate que ledit paragraphe « *[...] prévoit que les contraventions seront désormais également comprises parmi les infractions aggravées en raison des circonstances inscrites au paragraphe 1^{er}. À l'instar de ce qui est prévu pour les crimes et les délits, l'aggravation vise toutes les contraventions, quel que soit le comportement incriminé.*

Le Conseil d'État note que l'article 132-76 du code pénal français, qui est cité par plusieurs des avis communiqués dans le cadre de la procédure législative, ne vise également que les crimes et les délits, à l'exclusion des contraventions. Toutefois, le législateur français a prévu, pour certaines contraventions spécifiques, une aggravation, si elles ont été commises pour des motifs analogues à ceux tirés dudit article 132-76⁵, se départant ainsi du choix pris pour les crimes et les délits, selon lequel, tout comme le prévoit le projet de loi sous avis, toutes les infractions de ces catégories sont susceptibles d'une aggravation de ce chef. Il s'agit des dispositions des articles R. 625-7 à R. 625-8-2 (ce dernier fixant les peines) du code pénal français, introduits par le décret français n° 2017-1230 du 3 août 2017 relatif aux provocations, diffamations et injures non publiques présentant un caractère raciste ou discriminatoire⁶. Il n'y pas d'aggravation similaire pour les autres contraventions.

4 v° Art. 132-71 à 132-80 - Fasc. 20 : Circonstances aggravantes prévues par le Code pénal, par Didier Guérin, ici no. 9 ; voir S. DETRAZ, Durcissement des circonstances aggravantes de discrimination, Gaz. Pal. 25 avril 2017, p. 68.

5 Eod. loc., no. 249.

6 JORF n°0182 du 5 août 2017.

Le Conseil d'État s'interroge si prévoir une aggravation pour l'ensemble des contraventions, compte tenu du fait que ces infractions, forts hétéroclites, sont justement considérées par la loi comme mineures, est à considérer comme appropriée par rapport à cette multitude de comportements incriminés et préconise dès lors, à l'instar du législateur français, de procéder, pour les contraventions, non pas à une aggravation générale, mais de prévoir des incriminations spécifiques qui se limiteraient au seul article 561, point 7°, du Code pénal, visant les injures dirigées « contre des corps constitués ou des particuliers [...] autres que celles prévues au Titre VIII Chapitre V du Livre II » du Code pénal, qui commencent, elles, des peines délictuelles et tombent dès lors ipso facto sous la nouvelle disposition. Une telle limitation devrait couvrir la très large majorité des comportements mis en exergue par les auteurs du projet et ainsi assurer une répression suffisante ».

La Commission de la Justice examine ces observations. Elle donne cependant à considérer que d'une part, le juge du fond dispose d'un pouvoir d'appréciation souverain et qu'il incombe à la juridiction répressive de retenir l'existence éventuelle d'une circonstance aggravante dans le chef du prévenu. D'autre part, elle signale qu'en cas de réforme ultérieure du Code pénal par le législateur, il pourrait s'avérer particulièrement difficile d'adapter l'ensemble des articles correspondants, tout en garantissant la sécurité juridique ainsi que la cohérence des textes légaux.

*

VI. TEXTE COORDONNE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8032 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal

« **Art. 1^{er}.** Après l'article 79 du Code pénal, il est inséré un chapitre IX-1 nouveau, intitulé comme suit :

« Chapitre IX-1. – De certaines circonstances aggravantes ».

« **Art. 2.** Dans le chapitre IX-1 nouveau du même code, il est rétabli l'article 80 avec la teneur suivante :

« Art. 80. (1) Quiconque aura commis, en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de crime ou délit pourra être condamné au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, dans les limites des articles 8, 9, 15, 16 et 36.

La disposition de l'alinéa premier ne s'applique pas au fait qualifié de crime ou délit, commis en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, pour lequel cet ou ces éléments est l'élément constitutif de l'infraction.

(2) Quiconque aura commis, en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de contravention pourra être condamné au double du maximum de l'amende portée par la loi contre cette contravention, dans les limites de l'article 26. »

Le Président-Rapporteur,
Charles MARGUE

8032



N° 8032

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal

*

« **Art. 1^{er}**. Après l'article 79 du Code pénal, il est inséré un chapitre IX-1 nouveau, intitulé comme suit :

« Chapitre IX-1. – De certaines circonstances aggravantes ». »

« **Art. 2**. Dans le chapitre IX-1 nouveau du même code, il est rétabli l'article 80 avec la teneur suivante :

« Art. 80. (1) Quiconque aura commis, en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de crime ou délit pourra être condamné au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, dans les limites des articles 8, 9, 15, 16 et 36.

La disposition de l'alinéa premier ne s'applique pas au fait qualifié de crime ou délit, commis en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, pour lequel cet ou ces éléments est l'élément constitutif de l'infraction.

(2) Quiconque aura commis, en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de contravention pourra être condamné au double du maximum de l'amende portée par la loi contre cette contravention, dans les limites de l'article 26. » »

Projet de loi adopté par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 8 mars 2023

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Laurent Scheeck

s. Fernand Etgen

8032

Date: 08/03/2023 16:04:52

Scrutin: 6

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 8032 - Circonstance aggravante générale

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi N°8032

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	54	0	3	57
Procurations:	2	0	1	3
Total:	56	0	4	60

Nom du député	Vote (Procuration)	Nom du député	Vote (Procuration)
---------------	--------------------	---------------	--------------------

DP

Arendt Guy	Oui	Bauler André	Oui
Baum Gilles	Oui	Beissel Simone	Oui
Colabianchi Frank	Oui	Etgen Fernand	Oui
Graas Gusty	Oui	Hahn Max	Oui
Hartmann Carole	Oui	Knaff Pim	Oui (Graas Gusty)
Lamberty Claude	Oui	Polfer Lydie	Oui

LSAP

Asselborn-Bintz Simone	Oui	Biancalana Dan	Oui
Burton Tess	Oui	Closener Francine	Oui
Cruchten Yves	Oui (Burton Tess)	Di Bartolomeo Mars	Oui
Hemmen Cécile	Oui	Kersch Dan	Oui
Mutsch Lydia	Oui	Weber Carlo	Oui

déi gréng

Ahmedova Semiray	Oui	Benoy François	Oui
Bernard Djuna	Oui	Empain Stéphanie	Oui
Gary Chantal	Oui	Hansen Marc	Oui
Lorsché Josée	Oui	Margue Charles	Oui
Thill Jessie	Oui		

CSV

Adehm Diane	Oui	Arendt épouse Kemp Nancy	Oui
Eicher Emile	Oui	Eischen Félix	Oui
Galles Paul	Oui	Gloden Léon	Oui
Halsdorf Jean-Marie	Oui	Hansen Martine	Oui
Hengel Max	Oui	Kaes Aly	Oui
Lies Marc	Oui	Margue Elisabeth	Oui
Mischo Georges	Oui	Modert Octavie	Oui
Mosar Laurent	Oui	Roth Gilles	Oui
Schaaf Jean-Paul	Oui	Spautz Marc	Oui
Wilmes Serge	Oui	Wiseler Claude	Oui
Wolter Michel	Oui		

ADR

Engelen Jeff	Non	Kartheiser Fernand	Non
Keup Fred	Non	Reding Roy	Non (Kartheiser Fernand)

Date: 08/03/2023 16:04:52

Scrutin: 6

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 8032 - Circonstance aggravante

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi N°8032

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	54	0	3	57
Procurations:	2	0	1	3
Total:	56	0	4	60

Nom du député

Vote (Procuration)

Nom du député

Vote (Procuration)

DÉI LÉNK

Cecchetti Myriam

Oui

Oberweis Nathalie

Oui

Piraten

Clement Sven

Oui

Goergen Marc

Oui

Le Président:

Le Secrétaire Général:

8032/15

N° 8032¹⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**complétant le Code pénal par l'introduction d'une
circonstance aggravante générale pour les crimes,
délits et contraventions commis en raison d'un
mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments
visés à l'article 454 du Code pénal**

* * *

DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL PAR LE CONSEIL D'ETAT

(14.3.2023)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 8 mars 2023 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**complétant le Code pénal par l'introduction d'une
circonstance aggravante générale pour les crimes,
délits et contraventions commis en raison d'un
mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments
visés à l'article 454 du Code pénal**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 8 mars 2023 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 11 octobre 2022 et 24 janvier 2023 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 20 votants, le 14 mars 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



Session ordinaire 2022-2023

CL/LW

P.V. J 21

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 01 mars 2023

Ordre du jour :

1. **8032** **Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal**
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. **Avant-projet de loi sous la responsabilité des Ministres**

- Présentation et examen des articles
- Echange de vues
3. **Avant-projet de loi portant**
1° transposition de la décision-cadre 2003/577 /JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve;
2° transposition de la décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation;
3° modification du Code de procédure pénale;
4° modification du Nouveau Code de procédure civile; et
5° modification de la loi du 22 juin 2022 portant sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués

- Présentation et examen des articles
- Echange de vues
4. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, Mme Josée Lorsché remplaçant M. François Benoy, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, Mme Octavie Modert,

1/9

M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Georges Keipes, Mme Lisa Schuller, M. Patrick Thill, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. François Benoy, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

- 1. 8032 Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal**

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Charles Margue (Président-Rapporteur, déi gréng) présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ledit rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

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, les membres de la Commission de la Justice préconisent de recourir au modèle de base.

*

- 2. Avant-projet de loi sous la responsabilité des Ministres**

- **Présentation et examen des articles**
- **Echange de vues**

Présentation et examen des articles

Le présent avant-projet de loi a comme objet de mettre en œuvre l'article 94 nouveau de la Constitution. Il est précisé qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution, les articles de la Constitution révisée sont renumérotés et les renvois sont adaptés. Ainsi, l'article 83, tel qu'il est prévu à l'article 11 de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, devient l'article 94 nouveau de la Constitution lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en date du 1^{er} juillet 2023.

Suivant le commentaire de l'article 94 nouveau de la Constitution (article 83 tel qu'issu de la proposition de révision de la constitution n° 7700), « *L'article 83 entend régler quatre questions, celle de l'immunité civile et pénale des membres du Gouvernement pour les opinions émises dans l'exercice des fonctions, celle de la responsabilité politique, celle de la responsabilité civile et celle de la responsabilité pénale. Le critère déterminant pour régler ces questions est celui de la distinction entre actes commis dans l'exercice de la fonction et ceux commis hors exercice de la fonction. Cette distinction est, à son tour, liée à celle de la frontière entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale en ce qui concerne les actes commis dans l'exercice de la fonction.* »

La procédure prévue dans le présent avant-projet de loi est destinée à constituer une solution conforme à la Constitution et aux engagements internationaux liant le Luxembourg, notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme.

Il y a lieu de rappeler que la proposition de loi n° 8049 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification : 1° du Code pénal ; 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, ci-après « proposition de loi n° 8049 », vise à réglementer la procédure de l'article 82 actuel de la Constitution. Il s'agit d'une solution temporaire en attendant l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, à savoir le 1^{er} juillet 2023.

La loi du 17 janvier 2023, issue de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700, modifie entièrement le système actuel des poursuites pénales contre les membres du Gouvernement en les soumettant au droit commun, sauf sur deux points : l'exclusion du déclenchement de l'action publique par une personne (« partie civile », dans le Code de procédure pénale) se présentant comme victime de l'infraction, et l'obligation, sauf en cas de flagrant délit, de l'autorisation préalable de la Chambre des Députés avant l'arrestation du membre du Gouvernement.

En effet, l'article 82 actuel de la Constitution prévoit ce qu'on appelle communément le « privilège de poursuite » et l'article 116 de la Constitution prévoit ce qu'on appelle communément le « privilège de juridiction ». Avec l'entrée en vigueur de la révision de la Constitution le 1^{er} juillet 2023, le « privilège de juridiction » est supprimé et seul le « privilège de poursuite » subsiste.

Tel que le prévoit l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 8049, le concept de cette proposition de loi « *consiste à soumettre la procédure entièrement au droit commun tant en ce qui concerne le droit applicable au fond qu'en ce qui concerne la procédure, y compris en ce qui concerne la désignation de la juridiction de jugement, sauf dans la stricte mesure où l'actuel article 82 de la Constitution impose une intervention de la Chambre des Députés. Ceci revient à anticiper largement sur la révision de la Constitution, et présente l'avantage de permettre un passage sans difficulté du régime légal organisé par la présente loi au régime légal introduit suite à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle. Ainsi, l'équité de la procédure sera assurée tout en évitant, dans toute la mesure de l'actuellement possible, un régime particulier pour les membres du Gouvernement, que ce soit dans leur avantage ou dans leur désavantage.* »

Ainsi, le présent avant-projet de loi vise à garantir la continuation des poursuites contre les membres du Gouvernement tout en se conformant aux nouvelles règles constitutionnelles prévues à l'article 94 nouveau de la Constitution, en offrant un cadre légal procédural durable dans le temps.

A noter que le texte de l'avant-projet de loi contient les dispositions suivantes :

« Art. 1^{er}.

La présente loi s'applique :

1° aux membres du Gouvernement en exercice, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis pendant l'exercice de leurs fonctions ;

2° aux anciens membres du Gouvernement, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs anciennes fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis après cessation de leurs fonctions ;

3° aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 2.

Les dispositions du Code pénal, du Code de procédure pénale et des lois spéciales sont applicables aux personnes visées à l'article 1^{er}, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues à la présente loi.

Art. 3.

(1) Seul le procureur d'Etat peut mettre l'action publique en mouvement contre une personne visée à l'article 1^{er}.

(2) La personne lésée ainsi que les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique contre les personnes visées à l'article 1^{er}, que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe devant une juridiction répressive. Elles peuvent toutefois, dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, se constituer partie civile sous les conditions et dans les formes prévues par les dispositions ordinaires de la procédure pénale. Lorsqu'une plainte avec constitution de partie civile a été déposée devant le juge d'instruction, il prend d'office une ordonnance d'irrecevabilité.

Art. 4.

(1) Sauf les cas des crimes et délits flagrants au sens de l'article 30 et suivants du Code de procédure pénale, tout mandat d'amener et d'arrêt décerné à l'encontre d'une personne visée à l'article 1^{er} est soumis à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.

(2) Le procureur général d'Etat, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications possibles, à la Chambre des Députés.

(3) Les modalités et conditions prévues par les paragraphes 1 et 2 s'appliquent également :

1° aux mandats d'arrêt européens émis par les autorités luxembourgeoises en application 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 ;
2° aux demandes d'extradition adressées par les autorités luxembourgeoises en application de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition.

(4) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, le procureur européen délégué, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications possibles, à la Chambre des Députés.

Art. 5.

(1) La Chambre des Députés délibère sur la demande d'autorisation préalable relative au mandat d'amener ou mandat d'arrêt du juge d'instruction conformément à son règlement.

(2) La Chambre des Députés statue sur la demande du juge d'instruction en séance non publique.

Art. 6.

(1) Lorsque la Chambre des Députés a donné son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'Etat qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, la Chambre des Députés, transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué qui la transmet au juge d'instruction.

(3) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément aux paragraphes qui précèdent, le juge d'instruction émet le mandat d'amener ou le mandat d'arrêt contre la personne visée à l'article 1^{er}.

Art. 7.

(1) Lorsque la Chambre des Députés ne donne pas son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'Etat qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément au paragraphe 1^{er}, le juge d'instruction communique le dossier au procureur d'Etat.

(3) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, la Chambre des Députés, transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué.

Art. 8.

(1) *Sous les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal, les députés et les membres de l'administration parlementaire sont tenus au secret en ce qui concerne les éléments, couverts par le secret de l'enquête et de l'instruction au sens de l'article 8 du Code de procédure pénale, dont ils obtiennent connaissance du fait des communications du juge d'instruction.*

(2) *Le secret de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande d'autorisation préalable conformément à la présente loi, ni à ce qu'elle communique au public sa réponse sur la demande, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction. Cette communication se fait par le Président de la Chambre des Députés.*

Art. 9.

Les personnes visées à l'article 1^{er} ont accès aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale. Elles ne peuvent pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces.

Art. 10.

(1) *La présente loi entre en vigueur le même jour que l'article 94 nouveau de la Constitution tel qu'il est issu de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, XI et XII de la Constitution.*

(2) *Elle est applicable aux faits commis et non encore jugés au moment de son entrée en vigueur.*

Art. 11.

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du jj/mm/aaaa relative à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ». »

Echange de vues

- ❖ **M. Gilles Roth (CSV)** donne à considérer que les autorités judiciaires peuvent déjà, en vertu de l'article 8, paragraphe 3¹, du Code de procédure pénale, informer le public sur l'ouverture d'une enquête pénale. L'orateur signale qu'une publication d'un tel communiqué portant sur l'ouverture d'une enquête pénale à l'encontre d'une personne bénéficiant d'une notoriété publique risque d'endommager la réputation de celle-ci, et ce, en dépit de la précision dans le communiqué que la présomption d'innocence s'applique tout au long de cette enquête. Ainsi, la personne visée par l'enquête risque d'être considérée comme coupable dans l'opinion publique, et ce, en l'absence d'une condamnation pénale coulée en force de chose jugée.

¹ L'article 8, paragraphe 3, du Code de procédure pénale dispose que :

« (3) *Le procureur général d'Etat ou le procureur d'Etat peut rendre publiques des informations sur le déroulement d'une procédure, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction.* »

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) signale que la procédure particulière actuellement encore en vigueur, du fait que la proposition de loi n° 8049² n'a pas encore été publiée au Journal officiel du Grand-duché de Luxembourg à ce jour et qui confère un droit d'enquête à la Chambre des Députés, n'est pas plus protectrice pour le membre du Gouvernement, alors que les garanties procédurales applicables dans une enquête pénale de droit commun ne sont pas applicables dans ce cas de figure.

Mme Stéphanie Empain (déi gréng) est d'avis que les débats dans la Chambre des Députés ayant porté sur les accusations soulevées à l'encontre de l'ancienne ministre de l'Environnement ne peuvent être considérés comme respectueux au regard des droits de la défense.

- ❖ M. Léon Gloden (CSV) se demande pour quelles raisons l'article 1^{er}, point 3°, ne vise pas les anciens membres de la Commission européenne.

M. Guy Arendt (DP) se demande si le texte ne devrait pas viser explicitement « *les membres luxembourgeois de la Commission européenne* ».

L'expert gouvernemental signale que le libellé est inspiré de la proposition de loi n° 8049. Dans le cadre de son examen de la proposition de loi prémentionnée, le Conseil d'État a demandé que « *les accusations portées par la Chambre des députés contre les membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions* », soient prises en compte dans la future loi. Il y a lieu de relever qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du Protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, les membres de la Commission européenne doivent être assimilés aux membres des Gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

De plus, il y a lieu de signaler que cette disposition s'applique à tous les membres de la Commission européenne, et ce, indépendamment de leur nationalité.

*

3. Avant-projet de loi portant

1° transposition de la décision-cadre 2003/577 /JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve;

2° transposition de la décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation;

3° modification du Code de procédure pénale;

4° modification du Nouveau Code de procédure civile; et

5° modification de la loi du 22 juin 2022 portant sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués

² Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification :

1° du Code pénal ;

2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

- **Présentation et examen des articles**
- **Echange de vues**

Présentation et examen des articles

Le présent avant-projet de loi poursuit deux objectifs.

Le premier porte sur la transposition de deux décisions-cadres pour les raisons suivantes:

Par la loi du 23 décembre 2022 portant 1° mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation et 2° modification de la loi du 1^{er} août 2018 portant 1° transposition de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale ; 2° modification du Code de procédure pénale ; 3° modification de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, le Grand-Duché de Luxembourg a adapté sa législation aux obligations découlant du règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation.

Le règlement précité est intervenu suite aux rapports de mise en œuvre établis par la Commission européenne sur les décisions-cadres 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve et 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation qui ont constaté que le régime existant à l'époque en matière de reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation ne fût pas pleinement efficace bien que le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime figurent parmi les moyens les plus efficaces de lutte contre la criminalité.

Ainsi, le considérant (11) du texte du règlement énonce : « *[p]our garantir la reconnaissance mutuelle effective des décisions de gel et des décisions de confiscation, il convient de mettre en place les règles sur la reconnaissance et l'exécution de ces décisions ou moyen d'un acte de l'Union qui soit juridiquement contraignant et directement applicable.* ».

Concernant l'application du règlement précité, celui-ci prévoit en son considérant (52) que « *Les dispositions de la décision-cadre 2003/577/JAI ont déjà été remplacées par la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le gel d'éléments de preuve pour les États membres liés par cette directive. Les dispositions de la décision-cadre 2003/577/JAI concernant le gel des biens devraient être remplacées par le présent règlement entre les États membres liés par celle-ci. Le présent règlement devrait également remplacer la décision-cadre 2006/783/JAI entre les États membres liés par celle-ci. Les dispositions de la décision-cadre 2003/577/JAI concernant le gel des biens ainsi que les dispositions de la décision-cadre 2006/783/JAI devraient dès lors continuer de s'appliquer non seulement entre les États membres qui ne sont pas liés par le présent règlement, mais également entre tout État membre qui n'est pas lié par le présent règlement et tout État membre qui est lié par le présent règlement.* »

Toujours suivant le règlement précité et ses considérants (56) et (57), tant l'Irlande que le Danemark ne participent pas à l'adoption du règlement et ne sont pas liés par celui-ci ni soumis à son application.

La question de l'applicabilité à l'Irlande ne se pose plus depuis sa sortie de l'Union européenne.

Les décisions-cadres 2003/577/JAI et 2006/783/JAI, abrogées, restent toutefois applicables à l'Irlande et au Danemark et doivent être transposées de ce fait.

Le deuxième objectif de l'avant-projet de loi porte sur le redressement d'erreurs matérielles dans deux lois votées et publiées récemment.

Le texte de l'avant-projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art. le 1^{er}.** Les demandes d'entraide en matière de gel et confiscation émanant d'Etats-membres ne faisant pas partie du Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation sont assimilées à des demandes effectuées sur base des dispositions du règlement précité et examinées conformément aux dispositions de la loi du 23 décembre 2022 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation.

Art. 2. A la fin de l'alinéa 4 de l'article 579 du Code de procédure pénale, les termes « et lui communiquent une copie des procès-verbaux de saisie » sont rajoutés.

Art. 3. À la première partie, livre VII, titre XV, du Nouveau Code de procédure civile, la section III porte l'intitulé qui suit :
« Section III. – Du juge unique »

Art. 4. La loi du 22 juin 2022 portant sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués et modifiée comme suit :

1. A l'article 4, première phrase, le chiffre « 2 » est remplacé par le chiffre « 3 ».
2. A l'article 18, le terme « débit » est remplacé par le terme « crédit ». »

*

4. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 22 février 2023

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. **Adoption des projets de procès-verbal des réunions jointes du 17 octobre 2022, 27 décembre 2022 et du 18 janvier 2023 ainsi que des réunions du 16 novembre 2022, 7 décembre 2022 et des 11, 18 et 25 janvier 2023**
2. **8032** **Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal**
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Continuation des travaux
3. **Divers**

*

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

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, Mme Lisa Schuller, M. Laurent Thyès, Mme Michèle Wantz, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. François Benoy

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. **Adoption des projets de procès-verbal des réunions jointes du 17 octobre 2022, 27 décembre 2022 et du 18 janvier 2023 ainsi que des réunions du 16 novembre 2022, 7 décembre 2022 et des 11, 18 et 25 janvier 2023**

Les projets de procès-verbal sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

2. **8032 Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal**

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 24 janvier 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec la subdivision du projet de loi initial en deux articles distincts.

Le Conseil d'Etat constate également que le texte amendé « [...] prévoit que les contraventions seront désormais également comprises parmi les infractions aggravées en raison des circonstances inscrites au paragraphe 1^{er}. À l'instar de ce qui est prévu pour les crimes et les délits, l'aggravation vise toutes les contraventions, quel que soit le comportement incriminé.

Le Conseil d'État note que l'article 132-76 du code pénal français, qui est cité par plusieurs des avis communiqués dans le cadre de la procédure législative, ne vise également que les crimes et les délits, à l'exclusion des contraventions. Toutefois, le législateur français a prévu, pour certaines contraventions spécifiques, une aggravation, si elles ont été commises pour des motifs analogues à ceux tirés dudit article 132-76¹, se départant ainsi du choix pris pour les crimes et les délits, selon lequel, tout comme le prévoit le projet de loi sous avis, toutes les infractions de ces catégories sont susceptibles d'une aggravation de ce chef. Il s'agit des dispositions des articles R. 625-7 à R. 625-8-2 (ce dernier fixant les peines) du code pénal français, introduits par le décret français n° 2017-1230 du 3 août 2017 relatif aux provocations, diffamations et injures non publiques présentant un caractère raciste ou discriminatoire². Il n'y pas d'aggravation similaire pour les autres contraventions.

Le Conseil d'État s'interroge si prévoir une aggravation pour l'ensemble des contraventions, compte tenu du fait que ces infractions, forts hétéroclites, sont justement considérées par la loi comme mineures, est à considérer comme appropriée par rapport à cette multitude de comportements incriminés et préconise dès lors, à l'instar du législateur français, de procéder, pour les contraventions, non pas à une aggravation générale, mais de prévoir des

¹Eod. loc., no. 249.

²JORF n°0182 du 5 août 2017.

incriminations spécifiques qui se limiteraient au seul article 561, point 7°, du Code pénal, visant les injures dirigées « contre des corps constitués ou des particuliers [...] autres que celles prévues au Titre VIII Chapitre V du Livre II » du Code pénal, qui comminent, elles, des peines délictuelles et tombent dès lors ipso facto sous la nouvelle disposition. Une telle limitation devrait couvrir la très large majorité des comportements mis en exergue par les auteurs du projet et ainsi assurer une répression suffisante ».

La Commission de la Justice examine ces observations. Elle donne cependant à considérer que d'une part, le juge du fond dispose d'un pouvoir d'appréciation souverain et qu'il incombe à la juridiction répressive de retenir l'existence éventuelle d'une circonstance aggravante dans le chef du prévenu. D'autre part, elle signale qu'en cas de réforme ultérieure du Code pénal par le législateur, il pourrait s'avérer particulièrement difficile d'adapter l'ensemble des articles correspondants, tout en garantissant la sécurité juridique ainsi que la cohérence des textes légaux.

Echange de vues

M. Léon Gloden (CSV) juge opportun d'ancrer dans le Code pénal une circonstance aggravante qui est susceptible de s'appliquer à l'ensemble des infractions inscrites dans ce code. L'orateur renvoie à sa qualité de bourgmestre d'une commune et signale que des infractions, telles que des violences volontaires, sont commises de plus en plus fréquemment par des délinquants, de sorte qu'il convient de sanctionner ces faits plus sévèrement.

Mme Carole Hartmann (DP) se demande si ladite circonstance aggravante à ancrer dans l'ordonnancement pénal luxembourgeois ne pourrait pas se limiter à certaines catégories de contraventions. L'oratrice adopte une approche de droit comparé et signale que le Code pénal français distingue entre cinq classes différentes de contraventions, dont la cinquième classe est sanctionnée plus sévèrement que les classes inférieures.

L'expert gouvernemental confirme que le législateur français a divisé les contraventions en cinq classes différentes. Or, limiter ladite circonstance aggravante à seulement certaines classes de contraventions aurait pour résultat que celle-ci ne s'appliquerait pas de manière générale à tous les types de contraventions.

A noter que le Code pénal luxembourgeois distingue entre quatre classes de contraventions prévoyant des sanctions différentes pour chaque classe de contraventions.

Temps de parole

En amont des débats en séance plénière de la Chambre des Députés, la Commission de la Justice propose de recourir au modèle de base.

*

3. Divers

Demande³ de mise à l'ordre du jour du groupe politique CSV du 21 février 2023

³ cf. annexe

M. Charles Marque (Président de la Commission de la Justice) prend acte de la demande sous rubrique. Il convient de vérifier la disponibilité des ministres concernés et des commissions parlementaires compétentes, de sorte qu'une date précise quant à la tenue de ladite réunion sera communiquée prochainement.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Courrier n°290233

Responsable: Service secrétariat général, archives et recherche scientifique

Auteur: Groupe politique CSV

Envoyé au service Expédition le 21/02/2023 à 10h57

Groupe politique CSV : Demande de mise à l'ordre du jour d'une réunion jointe au sujet de la hausse des agressions violentes au Luxembourg

Destinataires

Direction et assistante de direction

Commission de la Justice

Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

Groupe d'envoi - Transmis à la Conférence des Présidents - (Groupes politiques et services de la CHD inclus)

**Monsieur Fernand Etgen,
President de la Chambre des Députés**

Luxembourg, le 21 février 2023

Concerne: Demande de mise à l'ordre du jour

Monsieur le Président,

Conformément au Règlement de la Chambre des Députés, notre groupe politique souhaiterait voir mettre à l'ordre du jour d'une des prochaines réunions jointes de la Commission de la Justice et de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense le point suivant:

Les agressions violentes qui sont en hausse au Luxembourg

Vendredi le 17 février 2023 encore, la police a été informée de plusieurs agressions violentes à Luxembourg, notamment au Limpertsberg, au rond-point Schuman, dans l'avenue Pescatore et dans le quartier de la cathédrale. Toutes les victimes ont déclaré avoir été agressées par des inconnus et avoir subi des blessures au visage. Peu après, la police a découvert une autre altercation près de l'arrêt de bus Roosevelt et a arrêté deux personnes, s'agissant des mêmes personnes que lors des violences précédentes. Sur ordre du parquet, l'auteur principal présumé, un mineur, a été placé dans la section fermée UNISEC à Dreibern. Dans ce contexte, nous sommes généralement préoccupés par le nombre croissant de récidivistes en matière d'agressions violentes. Nous aimerions donc recevoir les derniers chiffres et statistiques sur ce sujet et en discuter.

Nous vous prions dès lors de transmettre la présente demande à Monsieur le Président de la Commission de la Justice et à Madame la Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense, conformément à l'article 24 (1) du Règlement de la Chambre des Députés, ainsi que de convoquer les deux Ministres concernés et d'inviter le Parquet général afin que le sujet puisse être évoqué lors d'une réunion jointe des deux commissions concernées.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre très haute considération.




Martine Hansen
Co-Présidente du groupe politique CSV



Gilles Roth
Co-Président du groupe politique CSV

Handwritten signature of Laurent Mosar, consisting of stylized initials 'LM' followed by a horizontal line.

Laurent Mosar
Député

Handwritten signature of Léon Gloden, featuring a complex, looped cursive script.

Léon Gloden
Député

09



Session ordinaire 2022-2023

CL/LW

P.V. J 09

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 30 novembre 2022

Ordre du jour :

1. **7323A** **Projet de loi portant organisation du Conseil national de la justice et modification 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**
 - Examen du 3ème avis complémentaire du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements

2. **7323B** **Projet de loi sur le statut des magistrats et portant modification :**
 1. du Code pénal ;
 2. du Code de procédure pénale ;
 3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;
 4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
 5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
 6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;
 7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;
 8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales
 9. 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
 - Rapporteur : Monsieur Charles Margue
 - Examen du 3ème avis complémentaire du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements

3. **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

1/52

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 oeuvre 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

- Présentation et examen d'une série d'amendements

4. 8032 **Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal**

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

- Présentation et adoption d'une série d'amendements

5. **Divers**

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, M. Marc Hansen remplaçant Mme Stéphanie Empain, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, Mme Josée Lorsché remplaçant M. François Benoy, 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 Anne Gosset, Mme Christine Goy, M. Yves Huberty, Mme Lisa Schuller, Mme Michèle Wantz, 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, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

2/52

1. 7323A Projet de loi portant organisation du Conseil national de la justice et modification 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

Examen du 3ème avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever une partie des oppositions formelles précédemment émises. Il constate que sur plusieurs points, les auteurs des amendements suivent l'avis du Conseil d'Etat et ils reprennent les observations formulées par la Haute Corporation. Quant à la disposition portant sur le dossier personnel du candidat, elle a critiqué le fait que les avis et observations soient conservés pour une durée indéterminée. Au vu de l'amendement y relatif, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever l'opposition formelle.

Par l'ajout d'un nouveau paragraphe 2 à l'article 9, qui prévoit dorénavant le but légitime poursuivi par l'autorisation donnée au Conseil national de la justice pour accéder aux données à caractère personnel du candidat, l'opposition formelle du Conseil d'Etat précédemment émise peut être levée.

Le Conseil d'Etat salue le fait que les auteurs des amendements consacrent un article à part à la question de savoir sur base de quoi les compétences professionnelles et humaines sont appréciées.

Quant au mécanisme électoral prévu par la future loi, le Conseil d'Etat a soulevé toute une série de questions et d'interrogations y relatives. Il se montre en mesure de lever son opposition formelle, tout en examinant de manière critique le dispositif proposé et en s'interrogeant « *Si le classement des candidats est effectué en fonction du nombre total des voix obtenues, le procès-verbal de l'élection indique également les voix obtenues par les candidats « au sein de leur juridiction ou de leur parquet ». Cette façon de procéder ne risque-t-elle pas de compliquer outre mesure l'interprétation du résultat du vote sur les candidats aux fonctions de chef de corps dans l'hypothèse de résultats divergents ?* »

Quant à la formation continue des magistrats, le Conseil d'Etat est amené à s'interroger sur « *[...] la signification du terme « obligatoire » dans ce contexte. Quelles sont les conséquences du caractère obligatoire de la formation continue lorsque le magistrat ne s'y soumet pas ? La non-participation à la formation continue sera-t-elle passible de sanctions disciplinaires ? Les contours exacts de l'obligation ne sont pas non plus précisés. Quels types de formation sont obligatoires ? Combien d'heures de formation sont obligatoires ? La participation à la formation continue obligatoire est-elle une condition pour pouvoir être nommé à une autre fonction de magistrat, voire pour pouvoir monter en grade ? À cet égard, il est renvoyé, à titre d'exemple, à l'article 12, para- graphe 1er, alinéa 3, 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. Au vu de ces interrogations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique, pour autant qu'il s'agit d'une formation « obligatoire »* ».

Quant à l'exclusion des membres des parquets de la composition du Tribunal disciplinaire et de la Cour disciplinaire, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé suggéré par la Commission de la Justice et renvoie au risque d'une violation du principe d'égalité devant la loi. En effet, il « *[...] estime que la disposition crée une différence de traitement entre les*

magistrats relevant du pool de complément des parquets et les magistrats de la Cellule de renseignement financier, d'une part, et les autres magistrats visés à la disposition sous examen, d'autre part. Dans la mesure où ces deux catégories de personnes se trouvent dans des situations tout à fait comparables, la disposition sous avis se heurte au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle ».

Quant au huis clos des audiences devant les juridictions disciplinaires, il convient de signaler que le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique le libellé proposé par la Commission de la Justice. Il demande que la disposition relative au huis clos, qui peut être ordonné lors des audiences, soit calquée sur l'article 64 de la loi du 16 avril 1979. Il soumet également une proposition de texte au législateur.

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Amendement 1

Texte proposé :

L'article 3 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 3. (1) Il y a six collèges électoraux, à savoir c'est-à-dire :**

1° le collège électoral des magistrats de la Cour supérieure de justice ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre a), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre a) ;

2° le collège électoral des magistrats des tribunaux d'arrondissement, des justices de paix et du pool de complément des magistrats du siège ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre b), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre b) ;

3° le collège électoral des magistrats du Parquet général ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre c), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre c) ;

4° le collège électoral des magistrats des parquets, du pool de complément des magistrats du parquet et de la Cellule de renseignement financier ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre d), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre d) ;

5° le collège électoral des magistrats de la Cour administrative ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre e), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre e) ;

6° le collège électoral des magistrats du Tribunal administratif ; ce collège élit le membre effectif visé à l'article 1^{er}, point 1°, lettre f), et le membre suppléant visé à l'article 2, point 1°, lettre f).

(2) Les élections sont organisées par les chefs de corps.

Les chefs de corps communiquent le procès-verbal des élections au Conseil.

Lorsque le chef de corps présente une candidature en vue d'être membre du Conseil, il charge un autre magistrat de l'organisation de l'élection.

(3) Les collèges électoraux ne peuvent prendre de décision que si la moitié au moins des électeurs se trouve réunie.

Chaque électeur a une voix.

Le scrutin est secret.

Le vote par procuration n'est pas admis.

(4) Les candidats sont classés dans l'ordre du nombre de voix obtenues.

Est élu membre effectif le candidat qui est classé premier.

Est élu membre suppléant le candidat qui est classé second.

En cas d'égalité des voix, le candidat ~~le plus âgé est élu~~ **est déterminé par voie de tirage au sort. Le chef de corps procède au tirage au sort.** »

Commentaire :

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'État « note encore qu'en cas d'égalité des voix, ce n'est plus l'ancienneté du candidat qui prévaut, mais l'âge biologique. Le Conseil d'État considère que la priorité basée sur l'âge biologique constitue une discrimination fondée sur l'âge, contraire à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à son Protocole N° 124, et il doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen. L'opposition formelle pourrait être levée en recourant soit au régime initial donnant l'avantage au candidat le plus ancien en rang dans la magistrature, soit à un régime de tirage au sort. »

Vu que plusieurs propositions de texte émanant du Conseil d'État prévoient d'ores et déjà le tirage au sort (voir articles 8, 11 et 29) et afin de garantir le parallélisme des formes, les auteurs de l'amendement recommandent d'intégrer le tirage au sort également au niveau du paragraphe 4 de l'article 3. Enfin, le texte amendé reprend une proposition d'ordre légistique du Conseil d'État au niveau du paragraphe 1^{er} de l'article 3.

Amendement 2

Texte proposé :

L'article 4 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 4.** (1) Pour pouvoir siéger au Conseil, l'avocat doit soit exercer la fonction de bâtonnier ou de bâtonnier sortant de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg ou de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch, soit avoir exercé une de ces fonctions.

(2) La désignation est faite par les conseils réunis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch, à la majorité des membres présents et votants.

(3) En cas de cessation de la fonction ou de bâtonnier ou de bâtonnier sortant après la désignation, l'avocat continue d'exercer le mandat de membre du Conseil. »

Commentaire :

À l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi amendé, il est proposé de redresser une faute de frappe.

Amendement 3

Texte proposé :

L'article 6 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 6.** (1) *La Chambre des députés apprécie l'honorabilité des candidats aux postes vacants au sein du Conseil national de la justice sur base d'un avis à émettre par le procureur général d'État.*

(2) *Le procureur général d'État fait état dans son avis des :*

1° *inscriptions au bulletin N°2 du casier judiciaire ;*

2° *informations issues d'une décision de justice qui constate des faits relatifs à une condamnation pénale pour crime ou délit et pour laquelle la réhabilitation n'est pas déjà acquise au moment de la présentation de la candidature ;*

3° *informations issues d'un procès-verbal de police qui constate des faits susceptibles de constituer un crime ou délit lorsque ces faits font l'objet d'une procédure pénale en cours, à l'exclusion des faits ayant abouti à une décision d'acquiescement, de non-lieu ou de classement sans suites.*

(3) *Lorsque le candidat possède la nationalité d'un pays étranger ou qu'il réside ou a résidé sur le territoire d'un pays étranger, le procureur général d'État peut lui demander la remise d'un extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du pays étranger concerné.*

Le procureur général d'État fait état dans son avis des informations issues de l'extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du pays étranger concerné.

(4) *Pendant toute la durée où les faits en cause sont couverts par le secret de l'instruction prévu par l'article 8 du Code de procédure pénale, l'avis du procureur général d'État indique uniquement :*

1° *le nom, les prénoms, la date et le lieu de naissance du candidat ainsi que son numéro d'identification au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;*

2° *la qualification juridique des faits reprochés.*

(5) *L'avis du procureur général d'État est détruit endéans les six mois à compter du jour où la décision sur la candidature a acquis force de chose décidée ou jugée. »*

Commentaire :

Le Conseil d'État note qu'il « *appartiendra à la Chambre des députés d'apprécier souverainement si les candidats remplissent la condition d'honorabilité dans le cadre de l'examen de recevabilité des candidatures. La procédure devra être déterminée par le*

Règlement de la Chambre des députés, la loi étant muette sur ce point. » L'amendement fait suite à la demande du Conseil d'État d'employer la forme abrégée « Conseil ».

Amendement 4

Texte proposé :

L'article 7 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 7.** *Ne peuvent être membres du Conseil :*

1° les membres de la Chambre des députés, du Gouvernement et du Conseil d'État ;

2° les bourgmestres, échevins et conseillers communaux ;

3° les membres du Parlement européen, de la Commission européenne et de la Cour des comptes de l'Union européenne ;

4° les magistrats suivants :

- a) les juges de la Cour de justice de l'Union européenne, du Tribunal de l'Union européenne, de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour pénale internationale ;*
- b) les membres du collège du Parquet européen et les procureurs européens délégués ;*
- c) les membres du Tribunal disciplinaire des magistrats et de la Cour disciplinaire des magistrats. »*

Commentaire :

Au niveau de l'incompatibilité visant les bourgmestres, il est proposé d'utiliser le pluriel pour désigner ces mandataires politiques.

Amendement 5

Texte proposé :

L'article 8 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 8.** *(1) Les membres du Conseil ne peuvent avoir entre eux un lien de parenté ou d'alliance jusqu'au quatrième degré inclusivement, un partenariat légal ou un ménage de fait.*

~~*(2) Lorsqu'une incompatibilité se révèle après les opérations d'élection et de désignation des membres du Conseil, le membre le plus âgé est seul admis à siéger.*~~

Lorsqu'une telle incompatibilité est constatée, le membre admis à siéger est celui avec la plus grande ancienneté de service au Conseil. En cas d'ancienneté égale, le membre admis à siéger est déterminé par voie de tirage au sort. Le secrétaire général du Conseil procède au tirage au sort. »

Commentaire :

Le Conseil d'État réitère son opposition formelle au critère de l'âge biologique. « *L'opposition formelle pourrait être levée en recourant soit à un régime de tirage au sort entre les deux membres, soit à un régime donnant l'avantage en fonction de l'ancienneté de service en tant que membre du Conseil. Cette dernière possibilité est toutefois exclue lorsque les membres concernés n'ont pas d'ancienneté en tant que membre du Conseil ou lorsqu'ils ont la même ancienneté. Serait également concevable un régime dans lequel le membre avec le plus d'ancienneté de service en tant que membre du Conseil est admis à siéger. En cas d'ancienneté égale entre les membres concernés, il serait procédé par voie de tirage au sort. Le Conseil d'État marque une préférence pour ce dernier régime et formule une proposition de texte ci-dessous tenant compte de cette préférence.* » Le texte amendé reprend tel quel la proposition de texte formulée par le Conseil d'État.

Amendement 6

Texte proposé :

L'article 10 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 10.** (1) *Il est mis fin de plein droit au mandat de membre du Conseil dans les cas suivants :*

1° la cessation de la fonction ou de la qualité en vertu de laquelle le membre siège au Conseil ;

2° la démission présentée par le membre ;

*3° la survenance d'une incompatibilité **au sens de l'article 7** en cours de mandat ;*

4° la condamnation à une peine privative de liberté avec ou sans sursis, du chef d'une infraction intentionnelle.

*(2) En cas d'ouverture d'une instruction pénale **judiciaire** contre un membre du Conseil, son mandat de membre du Conseil est suspendu de plein droit. »*

Commentaire :

L'amendement reprend les adaptations proposées par le Conseil d'État.

Amendement 7

Texte proposé :

L'article 11 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 11.** (1) *Le Conseil comprend un président et deux vice-présidents.*

Parmi le président et les vice-présidents, il y a deux magistrats et un non-magistrat.

Le Conseil élit, ~~parmi ses membres effectifs,~~ le président et les vice-présidents.

(2) Seuls les membres effectifs ont la qualité d'électeur.

Chaque électeur a une voix par poste vacant.

Le scrutin est secret.

Le vote par procuration n'est pas admis.

~~*En cas d'égalité des voix, le candidat le plus âgé est élu.*~~

En cas d'égalité des voix, le candidat ayant le plus d'ancienneté de service en tant que membre du Conseil est élu. En cas d'ancienneté égale, le candidat élu est déterminé par voie de tirage au sort. Le secrétaire général du Conseil procède au tirage au sort. »

Commentaire :

Les auteurs de l'amendement suivent le Conseil d'État estimant « *que l'ajout au dernier alinéa de l'article 11, paragraphe 1^{er}, que l'élection au Conseil se fait « parmi ses membres effectifs » est superflue et peut être omise, la présidence et la vice-présidence, fonctions permanentes, ne pouvant être exercées par un membre censé uniquement remplacer un membre effectif. »*

Par ailleurs, les auteurs de l'amendement se rallient au Conseil d'État qui « *comprend le régime de la suppléance, en dehors de l'hypothèse d'un remplacement ponctuel pour absence, en ce sens qu'en cas de vacance d'un poste de membre effectif, le suppléant le remplacera temporairement comme membre du Conseil en attendant la nomination d'un nouveau membre effectif. La désignation d'un nouveau membre effectif conduit, en cas de pluralité de candidatures, à la désignation d'un nouveau membre suppléant, ceci en vertu des dispositions de l'article 3 paragraphe 4 selon lesquelles « est élu membre suppléant le candidat qui est classé second ».* »

D'autre part, le Conseil d'État réitère son opposition formelle par rapport au critère de l'âge biologique. « *L'opposition formelle pourrait être levée en recourant soit à un régime de tirage au sort entre les deux membres, soit à un régime donnant l'avantage en fonction de l'ancienneté de service en tant que membre du Conseil. Cette dernière possibilité est toutefois exclue lorsque les membres concernés n'ont pas d'ancienneté en tant que membre ou lorsqu'ils ont la même ancienneté. Serait également concevable un régime dans lequel le membre avec la plus grande ancienneté de service en tant que membre est admis à siéger. En cas d'ancienneté égale entre les membres concernés, il serait procédé par voie de tirage au sort. Dans le cadre de la désignation du président et des vice-présidents, le Conseil d'État peut concevoir l'utilité de préférer le candidat avec le plus d'ancienneté de service en tant que membre du Conseil, celui-ci pouvant arguer de son expérience.* » L'amendement reprend tel quel la proposition de texte formulée par le Conseil d'État.

Amendement 8

Texte proposé :

L'article 17 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 17.** ~~*À l'égard des magistrats, le Conseil national de la justice exerce, dans les conditions déterminées par la loi, ses attributions en matière de recrutement, de formation, de nominations, de déontologie, de discipline, d'absences, de congés, de service à temps partiel, de détachement et de mise à la retraite. »*~~

Commentaire :

Le Conseil d'État lève son opposition formelle en constatant que le « *texte amendé se borne à énumérer de façon succincte les différentes attributions que le Conseil exerce à l'égard des magistrats. Parmi les nouvelles attributions figurent explicitement les matières des absences, des congés et du service à temps partiel. Les auteurs expliquent que « les modalités de l'exercice des attributions seront essentiellement régies par la future loi sur le statut des magistrats ». Considéré désormais comme l'« administrateur de la carrière et du statut des magistrats », le Conseil voit son champ de compétence élargi. Le Conseil d'État prend acte de ce choix politique qui devra nécessairement se refléter dans la mise en place de la structure administrative et le mode de fonctionnement du Conseil.* » L'amendement reprend la demande du Conseil d'État d'employer la forme abrégée « Conseil ».

Amendement 9

Texte proposé :

L'article 19 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 19.** (1) *Lorsque le justiciable estime qu'à l'occasion d'une procédure **judiciaire juridictionnelle** le concernant le comportement adopté par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, il peut adresser une plainte disciplinaire au Conseil.*

(2) *La plainte disciplinaire indique sous peine d'irrecevabilité :*

- 1° *l'identité, l'adresse et la signature de son auteur ;*
- 2° *les éléments permettant d'identifier la procédure en cause ;*
- 3° *de manière sommaire les faits et griefs allégués.*

(3) *Sous peine d'irrecevabilité, la plainte disciplinaire :*

- 1° *ne peut être dirigée contre un magistrat du ministère public lorsque le parquet auquel il appartient demeure chargé de la procédure ;*
- 2° *ne peut être dirigée contre un magistrat du siège qui demeure saisi de la procédure ;*
- 3° *ne peut être présentée après l'expiration d'un délai d'une année suivant une décision irrévocable mettant fin à la procédure. »*

Commentaire :

Dans un souci d'harmonisation de la terminologie au niveau des articles 16 et 19 de la future législation, il est proposé de consacrer l'expression « procédure juridictionnelle ». Cette expression couvre non seulement les procédures devant les juridictions de l'ordre judiciaire, mais également celles devant les juridictions de l'ordre administratif.

Amendement 10

Texte proposé :

L'article 29 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 29.** (1) ~~Le président garantit la bonne marche des affaires~~ **veille au bon fonctionnement** du Conseil.

Il convoque le Conseil et dirige les débats.

Il assure la représentation du Conseil.

Il veille au respect des règles déontologiques par les membres du Conseil.

(2) En cas d'empêchement, le président est remplacé par les vice-présidents suivant leur ancienneté de service au niveau du Conseil.

Lorsque les vice-présidents ont la même ancienneté de service au niveau du Conseil, le vice-président remplaçant le président est déterminé par voie de tirage au sort.

Si les vice-présidents sont empêchés, la présidence est exercée par le membre effectif le plus ancien en service au niveau du Conseil.

Dans le cas où les membres effectifs ont la même ancienneté de service au niveau du Conseil, le membre effectif remplaçant le président est déterminé par voie de tirage au sort. Le secrétaire général du Conseil procède au tirage au sort.

~~*Lorsque les vice-présidents ont la même ancienneté de service au niveau du Conseil, le vice-président le plus âgé remplace le président.*~~

~~*Si les vice-présidents sont empêchés, la présidence est exercée par le membre effectif le plus ancien en service au niveau du Conseil.*~~

~~*Dans le cas où les membres effectifs ont la même ancienneté de service au niveau du Conseil, le membre effectif le plus âgé assure la présidence. »*~~

Commentaire :

Considérant l'opposition formelle au critère de l'âge biologique, les auteurs de l'amendement reprennent tel quel la proposition de texte formulée par le Conseil d'État. En outre, le texte amendé intègre la formulation résultant de l'article 12 de la législation portant organisation du Conseil d'État.

Amendement 11

Texte proposé :

L'article 30 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 30.** (1) *Le bureau fixe l'ordre du jour des séances plénières du Conseil.*

Il coordonne les travaux du Conseil.

Il règle les questions financières du Conseil dans les conditions déterminées par le règlement d'ordre intérieur.

(2) Le président convoque le bureau soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un vice-président.

*Après ~~concertation~~ avec les **consultation des** vice-présidents, le président fixe l'ordre du jour des réunions du bureau. »*

Commentaire :

Dans un souci « *d'éviter tout blocage* », les auteurs de l'amendement suivent l'avis du Conseil d'État.

Amendement 12

Texte proposé :

L'article 34 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 34.** (1) *Le Conseil ne peut délibérer que si **qu'en présence d'au moins cinq membres peuvent voter.***

Les délibérations du Conseil sont arrêtées à la majorité des voix.

En cas d'égalité des voix, celle du membre qui préside le Conseil est déterminante.

(2) *Le procès-verbal indique :*

1° *le nombre **et le nom** des membres qui ont participé au vote ;*

2° *le nombre de membres qui ont voté pour l'acte ;*

3° *le nombre de membres qui ont voté contre l'acte. »*

Commentaire :

Le texte est adapté dans le sens recommandé par le Conseil d'État. Comme précisé par le Conseil d'État, « *le membre ne participant pas au vote est considéré comme n'étant pas présent (le vote d'abstention n'est pas prévu au paragraphe 2)* ».

Amendement 13

Texte proposé :

L'article 52 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 52.** (1) *Avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI- de la Constitution, les membres du Conseil :*

1° *sont désignés et élus dans les conditions suivantes :*

- a) *la Chambre des députés désigne deux membres effectifs et deux membres suppléants dans les conditions prescrites à l'article 1^{er}, point 2°, lettre b), et de l'article 2, point 2°, lettre b) ;*
- b) *les collèges électoraux des magistrats procèdent à l'élection de six membres effectifs et de six membres suppléants dans les conditions prescrites à l'article 3 ;*
- c) *les conseils réunis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch désignent un membre effectif et un membre suppléant dans les conditions prescrites à l'article 4 ;*

2° *sont nommés et assermentés dans les conditions prescrites aux articles 14 et 15.*

(2) Le mandat de membre du Conseil prend effet le premier jour de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI- de la Constitution. »

Commentaire :

Au niveau de la référence au futur texte constitutionnel, l'amendement se limite à la suppression du point après les termes « *chapitre VI* », suppression proposée par le Conseil d'État dans le cadre des observations d'ordre légistique.

Amendement 14

Texte proposé :

L'article 53 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 53.** (1) *Avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI- de la Constitution, le président et les vice-présidents du Conseil :*

1° sont élus dans les conditions déterminées par l'article 11 ;

2° sont nommés et assermentés dans les conditions déterminées par les articles 14 et 15.

(2) Les mandats de président et de vice-président du Conseil prennent effet le premier jour de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI- de la Constitution. »

Commentaire :

Comme suite aux observations d'ordre légistique du Conseil d'État, il est proposé de supprimer le point après les termes « *chapitre VI* ».

Amendement 15

Texte proposé :

L'article 54 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 54.** (1) *Il est institué un comité chargé d'entamer, avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI- de la Constitution, le processus de recrutement :*

1° du secrétaire général du Conseil dans les conditions déterminées par le paragraphe 2 ;

2° des autres agents du secrétariat du Conseil.

Ce comité est composé des membres nommés en application de l'article 52.

(2) Par dérogation aux dispositions de l'article 32, le comité est chargé :

1° de déterminer le profil de la fonction de secrétaire général du Conseil ;

2° de faire publier l'appel à candidatures ;

3° d'organiser des entretiens individuels avec les candidats ;

4° de sélectionner les candidats en tenant compte de leur adéquation au profil recherché ;

5° de proposer la nomination d'un candidat au Grand-Duc.

(3) *Si la nomination a lieu avant l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI- de la Constitution, elle prend effet le premier jour de celle-ci.*

(4) *À partir du jour de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI- de la Constitution, les missions visées au paragraphe 2 sont assumées par le Conseil. »*

Commentaire :

À l'instar de ce qui est prévu par les amendements 12 et 13, le point après les termes « *chapitre VI* » est supprimé.

Amendement 16

Texte proposé :

L'article 55 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 55.** *La référence à la présente loi peut se faire **fait** sous la forme suivante : « loi du [...] portant organisation du Conseil national de la justice ». »*

Commentaire :

L'amendement reprend la proposition d'ordre légistique du Conseil d'État.

Amendement 17

Texte proposé :

L'article 56 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 56.** *La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à l'exception du chapitre 2, qui entre en vigueur **le jour de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI de la Constitution** le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »*

Commentaire :

Le Conseil d'État note que « *le nouvel article 56 constitue, dans sa version amendée, une base légale suffisante pour permettre la mise en place du Conseil et de son secrétariat avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au chapitre de la Justice. Dans son avis du 12 novembre 2019 sur le projet de loi n° 7323 initial portant organisation du Conseil suprême de la justice, le Conseil d'État a estimé que l'ancrage constitutionnel ultérieur d'un organe créé par la loi ne soulève pas d'obstacles juridiques dans la mesure où le texte de la loi n'est pas contraire aux textes constitutionnels existants. Or, la simple mise en place du Conseil et du secrétariat du Conseil ne se heurte à aucune disposition de la Constitution actuellement en vigueur.* » L'amendement reprend tel quel la proposition de texte formulée par le Conseil d'État.

Pour prévenir des contestations lors de la mise en place du Conseil national de la justice, les auteurs de l'amendement recommandent le maintien des dispositions transitoires figurant aux articles 53, 53 et 54 du projet de loi amendé. Plus particulièrement, cette mesure de

précaution vise à prévenir des actions en justice pour mettre en cause le résultat des élections et du recrutement.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

- 2. 7323B Projet de loi sur le statut des magistrats et portant modification :**
- 1. du Code pénal ;**
 - 2. du Code de procédure pénale ;**
 - 3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;**
 - 4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;**
 - 5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;**
 - 6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;**
 - 7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;**
 - 8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales**
 - 9. 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**

Examen du 3ème avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son troisième avis complémentaire du 15 novembre 2022, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever une partie des oppositions formelles précédemment émises. Il constate que sur plusieurs points, les auteurs des amendements suivent l'avis du Conseil d'Etat et ils reprennent les observations formulées par la Haute Corporation. Quant à la disposition portant sur le dossier personnel du candidat, elle a critiqué le fait que les avis et observations soient conservés pour une durée indéterminée. Au vu de l'amendement y relatif, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever l'opposition formelle.

Par l'ajout d'un nouveau paragraphe 2 à l'article 9, qui prévoit dorénavant le but légitime poursuivi par l'autorisation donnée au Conseil national de la justice pour accéder aux données à caractère personnel du candidat, l'opposition formelle du Conseil d'Etat précédemment émise peut être levée.

Le Conseil d'Etat salue le fait que les auteurs des amendements consacrent un article à part à la question de savoir sur base de quoi les compétences professionnelles et humaines sont appréciées.

Quant au mécanisme électoral prévu par la future loi, le Conseil d'Etat a soulevé toute une série de questions et d'interrogations y relatives. Il se montre en mesure de lever son opposition formelle, tout en examinant de manière critique le dispositif proposé et en

15/52

s'interrogeant « *Si le classement des candidats est effectué en fonction du nombre total des voix obtenues, le procès-verbal de l'élection indique également les voix obtenues par les candidats « au sein de leur juridiction ou de leur parquet ». Cette façon de procéder ne risque-t-elle pas de compliquer outre mesure l'interprétation du résultat du vote sur les candidats aux fonctions de chef de corps dans l'hypothèse de résultats divergents ?* »

Quant à la formation continue des magistrats, le Conseil d'Etat est amené à s'interroger sur « [...] *la signification du terme « obligatoire » dans ce contexte. Quelles sont les conséquences du caractère obligatoire de la formation continue lorsque le magistrat ne s'y soumet pas ? La non-participation à la formation continue sera-t-elle passible de sanctions disciplinaires ? Les contours exacts de l'obligation ne sont pas non plus précisés. Quels types de formation sont obligatoires ? Combien d'heures de formation sont obligatoires ? La participation à la formation continue obligatoire est-elle une condition pour pouvoir être nommé à une autre fonction de magistrat, voire pour pouvoir monter en grade ? À cet égard, il est renvoyé, à titre d'exemple, à l'article 12, para- graphe 1er, alinéa 3, 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. Au vu de ces interrogations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique, pour autant qu'il s'agit d'une formation « obligatoire »* ».

Quant à l'exclusion des membres des parquets de la composition du Tribunal disciplinaire et de la Cour disciplinaire, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé suggéré par la Commission de la Justice et renvoie au risque d'une violation du principe d'égalité devant la loi. En effet, il « [...] *estime que la disposition crée une différence de traitement entre les magistrats relevant du pool de complément des parquets et les magistrats de la Cellule de renseignement financier, d'une part, et les autres magistrats visés à la disposition sous examen, d'autre part. Dans la mesure où ces deux catégories de personnes se trouvent dans des situations tout à fait comparables, la disposition sous avis se heurte au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 10bis de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle* ».

Quant au huis clos des audiences devant les juridictions disciplinaires, il convient de signaler que le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique le libellé proposé par la Commission de la Justice. Il demande que la disposition relative au huis clos, qui peut être ordonné lors des audiences, soit calquée sur l'article 64 de la loi du 16 avril 1979. Il soumet également une proposition de texte au législateur.

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Amendement 1

Texte proposé :

L'intitulé du projet de loi amendé est adapté comme suit :

« *Projet de loi n°7323B sur le statut des magistrats et portant modification :*

- 1. du Code pénal ;*
- 2. du Code de procédure pénale ;*
- 3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;*
- 4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;*

16/52

5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;
7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;
8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;
9. 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 ;

10. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ».

Commentaire :

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'État estime « qu'au vu du fait que les absences et congés des magistrats, de même que la formation et la discipline sont réglés par la loi en projet, il conviendra de modifier l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, pour y inclure une référence à la présente loi. » L'intitulé du présent projet de loi est complété par l'insertion d'une référence à la législation fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Amendement 2

Texte proposé :

L'article 2 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 2.** Sont chef de corps au sens de la présente loi :

- 1° pour les magistrats de la Cour supérieure de justice, le président de la Cour supérieure de justice ;
- 2° pour les magistrats des tribunaux d'arrondissement, les présidents des tribunaux d'arrondissement respectifs ;
- 3° pour les juges de paix, les juges de paix directeurs respectifs ;
- 4° pour les magistrats du Parquet général, le procureur général d'État ;
- 5° pour les magistrats des parquets, les procureurs d'État respectifs ;
- 6° pour les magistrats de la Cellule de renseignement financier, le directeur de la Cellule de renseignement financier ;
- 7° pour les magistrats de la Cour administrative, le président de la Cour administrative ;
- 8° pour les magistrats du Tribunal administratif, le président du Tribunal administratif. »

Commentaire :

Le texte amendé reprend une proposition d'ordre légistique du Conseil d'État.

Amendement 3

Texte proposé :

L'article 5 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

~~Art. 5. (1) Le Conseil national de la justice peut déterminer le profil recherché pour la fonction vacante de magistrat.~~

~~(2) Le profil est obligatoire en cas de vacance des fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative.~~

~~(3) Ensemble avec l'appel à candidatures, le profil est publié sur le site internet de la justice.~~

« Art. 5. (1) En cas de vacance des fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État ou de président de la Cour administrative, le Conseil national de la justice détermine le profil recherché.

(2) Pour les fonctions vacantes de magistrat autres que celles visées au paragraphe 1^{er}, la détermination du profil recherché est facultative.

(3) L'appel à candidatures et le profil sont publiés ensemble sur le site internet de la justice. »

Commentaire :

L'amendement reprend une proposition de texte formulée par le Conseil d'État.

Amendement 4

Texte proposé :

L'article 8 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« Art. 8. (1) En vue de l'émission de l'avis visé à l'article 7, les compétences professionnelles et qualités humaines du candidat sont appréciées par le chef de corps dont il relève.

Lorsque le candidat a lui-même la qualité de chef de corps, l'appréciation des compétences professionnelles et qualités humaines est faite par :

1° le président de la Cour supérieure de justice à l'égard des présidents des tribunaux d'arrondissement et juges de paix directeurs ;

2° le procureur général d'État à l'égard des procureurs d'État et du directeur de la Cellule de renseignement financier ;

3° le président de la Cour administrative à l'égard du président du Tribunal administratif.

(2) Le chef de corps compétent peut solliciter les avis de tout magistrat et de tout agent de l'État affecté aux services de la justice.

Il émet son avis motivé.

Il communique son avis et, le cas échéant, les avis visés à l'alinéa 1^{er} au candidat.

Le candidat peut présenter ses observations endéans les dix jours à compter de la communication.

(3) Le secrétariat du Conseil national de la justice procède :

1° au classement des avis et observations dans le dossier personnel du candidat ;

2° à la destruction des avis et observations endéans les six mois à compter du jour où la décision sur la candidature ~~une décision~~ a acquis force de chose décidée ou jugée. »

Commentaire :

Il est proposé de redresser une erreur matérielle qui s'est glissée dans l'article 8, paragraphe 3, point 2°.

Amendement 5

Texte proposé :

L'article 10 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

~~**Art. 10.** (1) Le Conseil national de la justice peut convoquer les candidats à un entretien individuel avec ses membres.~~

~~(2) L'entretien individuel est obligatoire en cas de vacance des fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative.~~

« Art. 10. (1) En cas de vacance des fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État ou de président de la Cour administrative, le Conseil national de la justice convoque les candidats à un entretien individuel avec ses membres.

(2) Pour les fonctions vacantes de magistrat autres que celles visées au paragraphe 1^{er}, l'entretien individuel est facultatif. »

Commentaire :

Les auteurs de l'amendement reprennent une proposition de texte émanant du Conseil d'État.

Amendement 6

Texte proposé :

L'article 11 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« Art. 11. (1) Les candidats sont sélectionnés par le Conseil national de la justice sur base de leurs compétences professionnelles et qualités humaines ainsi que sur base de leur rang dans la magistrature.

~~*(2) Pour la sélection des candidats aux fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative, le Conseil*~~

~~*national de la justice prend également en considération le résultat des élections visées à l'article 13.*~~ »

Commentaire :

Par le biais de l'amendement 13 du 20 décembre 2021, il a été proposé d'introduire une élection à valeur consultative des candidats aux fonctions vacantes de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative. Cette élection devait s'effectuer parmi des collèges électoraux composés respectivement des magistrats du siège de la Cour supérieure de justice, des magistrats du Parquet général et des magistrats de la Cour administrative. Dans le cadre de l'amendement 13 du 28 septembre 2022, il a été proposé de modifier la composition des collèges électoraux aux fins d'étendre ces derniers respectivement aux magistrats du siège de l'ordre judiciaire, aux magistrats des parquets et aux magistrats de l'ordre administratif.

Ces amendements étaient « *à lire en relation avec les articles 1^{er} et 3 du projet de loi n° 7323A portant organisation du Conseil national de la justice, tel qu'amendé par la Commission de la justice en date du 15 octobre 2021* » (voir commentaire de l'amendement 13 du 20 décembre 2021).

Ces articles avaient pour objet d'adapter la composition du Conseil national de la justice à la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui dispose qu' « *au moins la moitié des membres [des] conseils [de la justice] devraient être des juges choisis par leurs pairs* ».

Les amendements du 15 octobre 2021 au projet de loi n° 7323A prévoyaient donc que tous les six magistrats membres du Conseil national de la justice devaient être élus par leurs pairs. Ces amendements proposaient également que, parmi ces six magistrats, le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État et le président de la Cour administrative devaient figurer d'office. Il se posait dès lors la question de savoir comment ces magistrats, bien que figurant d'office au Conseil national de la justice, pouvaient être considérés comme « *choisis par leurs pairs* ».

Aux fins de concilier la présence d'office de ces magistrats au Conseil national de la justice avec l'exigence d'une élection de ces derniers par leurs pairs, l'amendement 13 du 20 décembre 2021 proposait de subordonner la nomination même à l'un de ces trois postes à une élection : « *Afin de pouvoir considérer le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État et le président de la Cour administrative comme des magistrats élus par leurs pairs au sens de la recommandation précitée du Conseil de l'Europe, les auteurs de l'amendement recommandent la tenue d'un double vote et, le cas échéant, d'un triple vote* » (voir commentaire de l'amendement 13 du 20 décembre 2021).

Dans le système proposé, les candidats aux postes en question devaient d'abord se soumettre à un vote s'exprimant sur leurs qualités pour être nommés à ces postes et ensuite à un vote s'exprimant sur leurs qualités pour siéger au Conseil national de la justice. En cas d'échec du candidat à ce deuxième vote, un troisième vote devait permettre d'élire un autre candidat comme membre du Conseil national de la justice.

Dans son deuxième avis complémentaire relatif au projet de loi n° 7323A, le Conseil d'État expose qu'il « *ne comprend pas la mention explicite du président de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État et du président de la Cour administrative [comme membres d'office du Conseil national de la justice]. Il y a lieu de supprimer cette mention et*

d'écrire, à l'instar de ce qui est prévu pour la désignation des membres magistrats issus des juridictions inférieures, au point 1° : « a) un magistrat de la Cour supérieure de justice ; b) un magistrat du parquet près la Cour supérieure de justice ; c) un magistrat de la Cour administrative », ».

L'amendement 1 du 21 septembre 2022 reprend cette proposition. Son commentaire précise à ce sujet que : « *Il n'y aura pas de chefs de corps siégeant ex officio au sein du Conseil national de la justice. Tous les représentants de la magistrature seront élus par leurs pairs.* ».

Vu que le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État et le président de la Cour administrative ne siégeront plus d'office au Conseil national de la justice, que tous les membres magistrats du Conseil national de la justice seront élus par leurs pairs et que les exigences de la Recommandation du Conseil de l'Europe seront ainsi respectées, le maintien de l'élection prévue par les amendements 13 des 20 décembre 2021 et 28 septembre 2022 ne se justifie plus.

Cette élection, qui ne remplit donc plus la raison d'être pour laquelle elle avait été proposée, soulève par ailleurs de sérieuses difficultés, qui ont été exposées par le Parquet général dans son avis complémentaire et confirmées tant par le président de la Cour supérieure de justice que par le président de la Cour administrative.

L'élection proposée présente en outre la difficulté que, n'ayant plus la finalité de justifier la présence d'office des trois magistrats considérés au Conseil national de la justice, elle crée, pour la nomination de ces derniers, une inégalité de traitement non justifiée par rapport à celle des autres chefs de corps, à savoir les présidents des tribunaux d'arrondissement, les procureurs d'État, les juges de paix directeurs et le président du Tribunal administratif, pour lesquels une telle élection n'est pas prévue.

Les propositions de nomination aux fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative se feront par le Conseil national de la justice, dans lequel chacun des corps dont ces postes sont issus, à savoir la Cour supérieure de justice, le Parquet général et la Cour administrative, n'auront qu'une seule voix sur neuf. Il n'y a donc pas lieu de craindre un poids excessif de ces trois corps dans la procédure de nomination du magistrat qui les dirigera.

Il appartiendra au Conseil national de la justice de sélectionner les candidats sur base de leurs compétences professionnelles et qualités humaines, de leur rang dans la magistrature ainsi que de leur honorabilité. Le Conseil national de la justice s'appuiera sur les différents avis émis par les chefs de corps. Le Grand-Duc aura l'obligation légale de nommer le candidat proposé par le Conseil national de la justice.

À noter que la procédure de nomination du président de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État et du président de la Cour administrative déroge cependant au droit commun à deux niveaux : D'une part, l'élaboration et la publication du profil recherché pour les trois fonctions au sommet de la hiérarchie juridictionnelle constitueront une obligation légale pour le Conseil national de la justice. D'autre part, la tenue d'un entretien individuel des membres du Conseil national de la justice avec tous les candidats aux fonctions vacantes sera obligatoire.

Amendement 7

Texte proposé :

L'article 12 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 12.** *Les compétences professionnelles et qualités humaines du candidat sont appréciées en tenant compte :*

1° le cas échéant, de l'adéquation au profil visé à l'article 5 ;

2° de l'expérience professionnelle antérieure, telle que documentée dans la notice biographique visée à l'article 6, paragraphe 1^{er} ;

3° de l'avis motivé du chef de corps, sinon du magistrat visé à l'article 78, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, points 1° à 3°, et, le cas échéant, des observations du candidat ;

4° des informations obtenues, le cas échéant, lors du contrôle de l'honorabilité visé à l'article 9 ;

5° le cas échéant, de l'entretien individuel visé à l'article 10. »

Commentaire :

À l'article 12, point 3°, du projet de loi amendé, l'amendement se limite à une adaptation d'un renvoi.

Amendement 8

Texte proposé :

L'article 13 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

~~**Art. 13.** (1) Des élections sont organisées lorsque les fonctions de président de la Cour supérieure de justice, de procureur général d'État et de président de la Cour administrative sont vacantes.~~

~~Il y a trois collèges électoraux :~~

~~1° le collège électoral des magistrats du siège de l'ordre judiciaire se prononce sur les candidats à la fonction de président de la Cour supérieure de justice ;~~

~~2° le collège électoral des magistrats du parquet se prononce sur les candidats à la fonction de procureur général d'État ;~~

~~3° le collège électoral des magistrats de l'ordre administratif se prononce sur les candidats à la fonction de président de la Cour administrative.~~

~~Le résultat des élections a valeur consultative.~~

~~(2) Les collèges électoraux ne peuvent prendre de décision que si la moitié au moins des électeurs se trouve réunie.~~

~~Chaque électeur a une voix.~~

~~Le scrutin est secret.~~

~~Le vote par procuration n'est pas admis.~~

~~(3) Le collège électoral des magistrats du siège de l'ordre judiciaire est composé des magistrats de la Cour supérieure de justice, des tribunaux d'arrondissement, des justices de paix et du pool de complément des magistrats du siège.~~

~~L'élection est organisée par le président de la Cour supérieure de justice ou le magistrat qu'il délègue à cet effet.~~

~~Le procès-verbal des élections indique :~~

~~1° le nombre de bulletins trouvés dans l'urne, le nombre de bulletins blancs et nuls ainsi que le nombre de bulletins valables ;~~

~~2° le nombre de voix obtenues par les candidats au sein de la Cour supérieure de justice, du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, de la Justice de paix de Luxembourg, de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette, de la Justice de paix de Diekirch et du pool de complément des magistrats du siège ;~~

~~3° le classement des candidats dans l'ordre du nombre total de voix obtenues au sein du collège électoral.~~

~~(4) Le collège électoral des magistrats du parquet comprend les magistrats du Parquet général, des parquets, du pool de complément des magistrats du parquet et de la Cellule de renseignement financier.~~

~~L'élection est organisée par le procureur général d'État ou le magistrat qu'il délègue à cet effet.~~

~~Le procès-verbal des élections indique :~~

~~1° le nombre de bulletins trouvés dans l'urne, le nombre de bulletins blancs et nuls ainsi que le nombre de bulletins valables ;~~

~~2° le nombre de voix obtenues par les candidats au sein du Parquet général, du parquet près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du parquet près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du pool de complément des magistrats du parquet et de la Cellule de renseignement financier ;~~

~~3° le classement des candidats dans l'ordre du nombre total de voix obtenues au sein du collège électoral.~~

~~(5) Le collège électoral des magistrats de l'ordre administratif comprend les magistrats de la Cour administrative et du Tribunal administratif.~~

~~L'élection est organisée par le président de la Cour administrative ou le magistrat qu'il délègue à cet effet.~~

~~Le procès-verbal des élections indique :~~

~~1° le nombre de bulletins trouvés dans l'urne, le nombre de bulletins blancs et nuls ainsi que le nombre de bulletins valables ;~~

~~2° le nombre de voix obtenues par les candidats au sein de la Cour administrative et du Tribunal administratif ;~~

~~3° le classement des candidats dans l'ordre du nombre total de voix obtenues au sein du collège électoral.~~

« Art. 13. Par une décision motivée, le Conseil national de la justice propose la nomination d'un candidat au Grand-Duc. »

Commentaire :

L'amendement prévoit la suppression pure et simple de la procédure d'élection du président de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État et du président de la Cour administrative. Dans un souci d'éviter une renumérotation des articles, les auteurs de l'amendement proposent une scission du texte de l'article 14 en deux articles séparés. L'article 13 régit le pouvoir du Conseil national de la justice de proposer au Grand-Duc les nominations des magistrats. En proposant la nomination d'un magistrat, le Conseil national de la justice prendra une décision dans la sphère administrative. Le Conseil national de la justice sera obligé de motiver sa décision.

Amendement 9

Texte proposé :

L'article 14 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

~~« Art. 14. (1) Par une décision motivée, le Conseil national de la justice propose un candidat au Grand-Duc.~~

~~(2)~~ Le Grand-Duc nomme le candidat qui lui est proposé par le Conseil national de la justice. »

Commentaire :

L'article 14 régit exclusivement le pouvoir de nomination du Grand-Duc. Il est rappelé que le Grand-Duc disposera d'une compétence liée en matière de nomination des magistrats dans le sens qu'il sera obligé de nommer le candidat proposé par le Conseil national de la justice. En d'autres termes, le pouvoir exécutif ne disposera d'aucune marge d'appréciation. En matière de nomination dans la magistrature, l'introduction d'un recours en annulation sera possible, de sorte que les juridictions de l'ordre administratif contrôleront exclusivement la légalité de la nomination. Il n'y aura aucun contrôle de l'opportunité de la nomination.

Amendement 10

Texte proposé :

L'article 15 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

~~« Art. 15. (1) La formation continue est obligatoire pour le magistrat.~~

~~(2)~~ (1) Le magistrat participe aux actions de formation continue sur autorisation préalable du chef de corps dont il relève.

~~(3)~~ (2) Le Conseil national de la justice est informé des participations aux actions de formation continue-; mention en est faite au dossier personnel du magistrat concerné. »

Commentaire :

Considérant l'opposition formelle du Conseil d'État « *pour insécurité juridique* », il est proposé de renoncer au caractère obligatoire de la formation continue. Vu que le Conseil national de la justice sera informé des participations aux actions de formation continue, le texte proposé prévoit une mention au dossier personnel du magistrat.

La commission parlementaire recommande de légiférer à un stade ultérieur afin de rendre obligatoire la formation continue des magistrats. À l'instar de ce qui est prévu par la législation applicable aux fonctionnaires de l'État, l'accès à certaines fonctions dans la magistrature devra être conditionné par la participation à des actions de formation continue.

Amendement 11

Texte proposé :

L'article 16 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 16.** (1) *Les chefs de corps organisent la formation continue des magistrats.*

Ils sont assistés dans leurs travaux par le secrétariat du Conseil national de la justice.

(2) *Le Conseil national de la justice coordonne la formation continue des magistrats de manière suivante :*

1° il présente des recommandations aux magistrats et chefs de corps ;

2° il assure les relations avec le ministre de la justice ;

3° il participe aux travaux menés au sein d'instances internationales ou européennes.

(3) *Sur proposition motivée du Conseil national de la justice, le ministre de la justice peut conclure **les des** conventions avec les prestataires de formation. »*

Commentaire :

À l'article 16, paragraphe 3, du projet de loi amendé, les auteurs de l'amendement proposent une adaptation d'ordre légistique.

Amendement 12

Texte proposé :

L'article 17 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 17.** *Les règles déontologiques **des** magistrats, élaborées par le Conseil national de la justice, sont déclarées obligatoires par un règlement grand-ducal. »*

Commentaire :

Il est procédé à une rectification signalée par le Conseil d'État.

Amendement 13

Texte proposé :

L'article 20 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 20.** (1) Le magistrat peut être rappelé aux devoirs par le chef de corps dont il relève, en dehors de toute action disciplinaire.

(2) Lorsque le chef de corps entend prononcer un rappel aux devoirs, il communique au magistrat concerné les éléments qui l'amènent à agir et lui demande une prise de position à communiquer endéans les quinze jours.

(3) Si le magistrat concerné demande un entretien individuel avec le chef de corps dans sa prise de position, l'organisation d'un entretien individuel est obligatoire.

(4) À l'issue des formalités visées aux paragraphes 2 et 3, le chef de corps prononce le rappel aux devoirs et le transmet au Conseil national de la justice, accompagné, le cas échéant, de la prise de position.

(5) Le secrétariat du Conseil national de la justice classe le rappel aux devoirs et, le cas échéant, la prise de position dans le dossier personnel du magistrat concerné. »

Commentaire :

L'article 20 est adapté dans le sens préconisé par le Conseil d'État.

Amendement 14

Texte proposé :

L'article 28 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 28.** (1) Le Tribunal disciplinaire des magistrats est composé de trois membres effectifs, à savoir c'est-à-dire :

1° deux magistrats des tribunaux d'arrondissement, des parquets, des justices de paix, de la Cellule de renseignement financier, ou du pool de complément des magistrats du siège ou du pool de complément des magistrats du parquet ;

2° un magistrat du Tribunal administratif.

Il se complète par six membres suppléants effectifs, à savoir c'est-à-dire :

1° quatre magistrats des tribunaux d'arrondissement, des parquets, des justices de paix, de la Cellule de renseignement financier, ou du pool de complément des magistrats du siège ou du pool de complément des magistrats du parquet ;

2° deux magistrats du Tribunal administratif.

(2) Les membres effectifs élisent le président et le vice-président du Tribunal disciplinaire des magistrats.

Le président est chargé de surveiller la bonne marche des affaires et d'assurer le fonctionnement du tribunal.

En cas d'empêchement du président, le vice-président le remplace.

Lorsque le président et le vice-président sont empêchés, la présidence est assurée par l'autre membre effectif et, à défaut, par le membre suppléant le plus ancien en rang dans la magistrature.

(3) Le Tribunal disciplinaire des magistrats siège en formation de trois membres, à savoir **c'est-à-dire** :

1° deux magistrats de l'ordre judiciaire, qu'ils relèvent du siège ou du parquet ;

2° un magistrat de l'ordre administratif.

Si le tribunal ne peut **pas** se composer utilement par ses membres effectifs, il se complète par les membres suppléants.

Lorsque le tribunal est dans l'impossibilité de se composer utilement par ses membres effectifs et membres suppléants, un remplaçant est nommé dans les conditions prescrites à l'article 30 pour la durée de l'affaire concernée.

Les affaires sont plaidées et jugées en audience publique. **Toutefois, si le magistrat en formule la demande, le huis clos est prononcé. Le huis clos peut encore être prononcé dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale.**

(4) Le greffe du Tribunal disciplinaire des magistrats est assuré par le greffier en chef du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ou son délégué. »

Commentaire :

La Haute Corporation a émis deux oppositions formelles pour violation du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi. Ces oppositions formelles portent sur la composition et l'audience du Tribunal disciplinaire des magistrats.

Pour répondre à la première opposition formelle, l'amendement prévoit le rajout des magistrats de la Cellule de renseignement financier et de ceux du pool de complément des magistrats du parquet. Ces magistrats pourront être membres effectifs ou suppléants de la juridiction disciplinaire de première instance. La seule différence par rapport au texte proposé par le Conseil d'État réside dans l'emploi du singulier au niveau du terme « *parquet* ». Dans sa teneur nouvelle (voir amendement 21), l'article 33-1 de la législation sur l'organisation judiciaire prévoit la terminologie « *pool de complément des magistrats du parquet* ».

Considérant la deuxième opposition formelle, l'amendement prévoit la création d'une base légale pour ordonner le huis clos. Le dispositif proposé est calqué sur l'article 64 de la législation fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. À l'instar du Conseil de discipline, le Tribunal disciplinaire des magistrats prononcera le huis clos soit à la demande du magistrat concerné, soit d'office dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale.

Amendement 15

Texte proposé :

L'article 29 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 29.** (1) La Cour disciplinaire des magistrats est composée de trois membres effectifs, à savoir c'est-à-dire :

1° deux magistrats de la Cour supérieure de justice ou du Parquet général ;

2° un magistrat de la Cour administrative.

Elle se complète par six membres suppléants, à savoir c'est-à-dire :

1° quatre magistrats de la Cour supérieure de justice ou du Parquet général ;

2° deux magistrats de la Cour administrative.

(2) Les membres effectifs élisent le président et le vice-président de la Cour disciplinaire des magistrats.

Le président est chargé de surveiller la bonne marche des affaires et d'assurer le fonctionnement de la cour.

En cas d'empêchement du président, le vice-président le remplace.

Lorsque le président et le vice-président sont empêchés, la présidence est assurée par l'autre membre effectif et, à défaut, par le membre suppléant le plus ancien en rang dans la magistrature.

(3) La Cour disciplinaire des magistrats siège en formation de trois membres, à savoir c'est-à-dire :

1° deux magistrats de la Cour supérieure de justice ou du Parquet général l'ordre judiciaire, qu'ils relèvent du siège ou du parquet ;

2° un magistrat de la Cour administrative l'ordre administratif.

Si la cour ne peut pas se composer utilement par ses membres effectifs, elle se complète par les membres suppléants.

Lorsque la cour est dans l'impossibilité de se composer utilement par ses membres effectifs et membres suppléants, un remplaçant est nommé dans les conditions prescrites à l'article 30 pour la durée de l'affaire concernée.

Les affaires sont plaidées et jugées en audience publique. Toutefois, si le magistrat en formule la demande, le huis clos est prononcé. Le huis clos peut encore être prononcé dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale.

(4) Le greffe de la Cour disciplinaire des magistrats est assuré par le greffier en chef de la Cour supérieure de justice ou son délégué. »

Commentaire :

Vu l'opposition formelle pour violation du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi, la Cour disciplinaire des magistrats sera également habilitée à prononcer le huis clos. À noter que la juridiction disciplinaire d'appel prononcera le huis clos dans les mêmes cas que la juridiction disciplinaire de première instance.

Amendement 16

Texte proposé :

L'article 30 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 30.** (1) *Les membres du Tribunal disciplinaire des magistrats et ceux de la Cour disciplinaire des magistrats sont nommés par le Grand-Duc pour une durée de cinq ans renouvelable, sur proposition du Conseil national de la justice.*

(2) *Les nominations sont faites dans les conditions prescrites aux articles 4 à ~~12~~ et 14. »*

Commentaire :

Vu la suppression de la procédure d'élection des trois chefs de corps, une adaptation du renvoi aux dispositions régissant la nomination des magistrats est nécessaire. L'article 13 de la future loi sera également applicable aux membres des deux juridictions disciplinaires.

En résumé, les membres des juridictions disciplinaires relèveront du droit commun des nominations dans la magistrature avec une seule exception. Les magistrats des juridictions disciplinaires seront nommés à durée déterminée. Leur mandat de cinq ans sera renouvelable sans limitation de temps.

Amendement 17

Texte proposé :

L'article 45 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 45.** (1) *À l'issue de l'instruction disciplinaire, le Conseil national de la justice ordonne :*

1° soit le classement sans suites de l'affaire lorsqu'il estime que les faits ne sont pas susceptibles d'être qualifiés de faute disciplinaire ;

2° soit le renvoi de l'affaire devant le Tribunal disciplinaire des magistrats lorsqu'il estime que les faits sont susceptibles d'être qualifiés de faute disciplinaire ;

3° soit un supplément d'instruction disciplinaire lorsqu'il estime que l'affaire n'est pas encore suffisamment instruite.

(2) *L'instructeur disciplinaire ne ~~peut~~ **pas** aux décisions visées au paragraphe 1^{er}. »*

Commentaire :

L'amendement reprend une proposition d'ordre légistique émanant du Conseil d'État.

Amendement 18

Texte proposé :

L'intitulé du chapitre 5 est modifié comme suit :

« *Chapitre 5. Des absences ~~et congés~~, du service à temps partiel et du détachement ».*

Commentaire :

Le Conseil d'État « considère que le terme « absences » inclut les congés dits « spéciaux ». » Il exprime sa « préférence pour la solution de ne pas faire de distinction entre les « absences » et les « congés ». » C'est la raison pour laquelle l'amendement prévoit la suppression de la référence aux « congés » au niveau de l'intitulé du chapitre en question.

Amendement 19

Texte proposé :

L'article 54 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 54.** ~~(1) Aucun magistrat ne peut s'absenter si le service va souffrir de son absence.~~

~~(2) Pour les absences de plus de trois jours, le magistrat demande l'autorisation préalable du chef de corps dont il relève et informe le Conseil national de la justice avant son absence.~~

~~Pour les absences de plus d'un mois, le magistrat demande l'autorisation préalable du Conseil national de la justice.~~

~~(3) Pour les absences de plus de trois jours :~~

~~1° les présidents des tribunaux d'arrondissement et juges de paix directeurs demandent l'autorisation préalable du président de la Cour supérieure de justice et informent le Conseil national de la justice avant leur absence ;~~

~~2° les procureurs d'État et le directeur de la Cellule de renseignement financier demandent l'autorisation préalable du procureur général d'État et informent le Conseil national de la justice avant leur absence ;~~

~~3° le président du Tribunal administratif demande l'autorisation préalable du président de la Cour administrative et informe le Conseil national de la justice avant son absence.~~

~~Pour les absences de plus d'un mois, les chefs de corps demandeurs demandent l'autorisation préalable du Conseil de la national de la justice.~~

~~(4) Par dérogation aux dispositions des paragraphes 2 et 3, le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État et le président de la Cour administrative informent le Conseil national de la justice avant toute absence supérieure à trois jours.~~

~~(5) Les dispositions des paragraphes 2 à 4 ne s'appliquent pas aux absences qui peuvent être faites pendant les vacances par le magistrat qui n'est retenu par aucun service. »~~

Commentaire :

Il est proposé de scinder l'article 54 en deux articles distincts. L'article 54 prévoit l'interdiction pour les magistrats de s'absenter lorsque le service va souffrir de leur absence. L'article 55 régit la procédure applicable pour pouvoir s'absenter.

Amendement 20

Texte proposé :

L'article 55 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

~~Art. 55.~~ Le magistrat soumet les demandes de congés, de service à temps partiel et de détachement au Conseil national de la justice, qui les traite.

« Art. 55. (1) Pour les absences de plus de trois jours, le magistrat demande l'autorisation préalable du chef de corps dont il relève et informe le Conseil national de la justice avant son absence.

Pour les absences de plus d'un mois, le magistrat demande l'autorisation préalable du Conseil national de la justice, qui sollicite l'avis motivé du chef de corps.

(2) Pour les absences de plus de trois jours :

1° les présidents des tribunaux d'arrondissement et les juges de paix directeurs demandent l'autorisation préalable du président de la Cour supérieure de justice et informent le Conseil national de la justice avant leur absence ;

2° les procureurs d'État et le directeur de la Cellule de renseignement financier demandent l'autorisation préalable du procureur général d'État et informent le Conseil national de la justice avant leur absence ;

3° le président du Tribunal administratif demande l'autorisation préalable du président de la Cour administrative et informe le Conseil national de la justice avant son absence.

Pour les absences de plus d'un mois, les chefs de corps demandent l'autorisation préalable du Conseil national de la justice, qui sollicite l'avis motivé :

1° du président de la Cour supérieure de justice lorsque la demande émane d'un président du tribunal d'arrondissement ou d'un juge de paix directeur ;

2° du procureur général d'État lorsque la demande émane d'un procureur d'État ou du directeur de la Cellule de renseignement financier ;

3° du président de la Cour administrative lorsque la demande émane du président du Tribunal administratif.

(3) Le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État et le président de la Cour administrative informent le Conseil national de la justice avant toute absence supérieure à trois jours.

(4) Les paragraphes 1^{er} à 3 ne s'appliquent pas aux absences qui peuvent être faites pendant les vacances par le magistrat qui n'est retenu par aucun service. »

Commentaire :

L'article en question prévoit les formalités d'autorisation préalable et d'information pour les absences des magistrats. À titre de rappel, le terme « absences » inclut les congés dits « spéciaux ». L'accomplissement des formalités d'autorisation préalable et d'information sera uniquement requis pour les absences supérieures à trois jours respectivement les absences supérieures à un mois. Aucune formalité n'est prévue pour les absences d'une durée inférieure ou égale à trois jours et pour les absences pendant les vacances judiciaires, sous réserve que le magistrat ne soit retenu par aucun service pendant ces vacances. En refusant l'autorisation de s'absenter à un magistrat, les chefs de corps et le Conseil national de la justice agiront dans la sphère administrative. Leurs décisions pourront faire l'objet d'un recours en annulation devant les juridictions de l'ordre administratif.

31/52

Amendement 21

Texte proposé :

L'article 56 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

~~Art. 56. Les congés et le service à temps partiel du magistrat sont autorisés ou refusés par le Grand-Duc sur avis motivé du Conseil national de la justice.~~

« Art. 56. (1) Les demandes de service à temps partiel sont adressées au Conseil national de la justice.

(2) Après avoir sollicité l'avis motivé du chef de corps, le Conseil national de la justice accorde ou refuse le service à temps partiel. »

Commentaire :

Considérant l'opposition formelle « pour atteinte à l'indépendance de la magistrature, formellement consacrée par le futur article 87 de la Constitution », les auteurs de l'amendement recommandent le transfert du pouvoir décisionnel en matière de service à temps partiel du Grand-Duc au Conseil national de la justice. La décision du Conseil national de la justice portant refus du service à temps partiel est une décision administrative, qui pourra faire l'objet d'un recours en annulation devant les juridictions de l'ordre administratif.

Amendement 22

Texte proposé :

L'article 57 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

~~« Art. 57. (1) Le magistrat appelé à collaborer pendant une période déterminée aux travaux peut, de son accord, être temporairement détaché auprès d'une juridiction internationale ou européenne, d'une autre instance internationale ou européenne ou d'une administration nationale peut obtenir, de son accord, un détachement temporaire.~~

~~Ce détachement est accordé par le Grand-Duc sur avis motivé du Conseil national de la justice.~~

(2) Les demandes de détachement sont adressées au Conseil national de la justice, qui demande l'avis motivé du chef de corps.

Le détachement est accordé ou refusé par le Grand-Duc sur avis motivé du Conseil national de la justice.

~~(2) (3) Le poste laissé vacant par le magistrat détaché est occupé par un nouveau titulaire.~~

~~Au terme du détachement, le magistrat ainsi remplacé est réintégré à un poste équivalent à la fonction qu'il exerçait avant le détachement.~~

~~À défaut de vacance de poste adéquat, ce magistrat est nommé hors cadre à un poste comportant le même rang et le même traitement que ceux dont il bénéficiait avant le détachement. »~~

Commentaire :

Pour assurer une bonne lisibilité du dispositif de détachement, l'article 57 du projet de loi amendé est subdivisé en trois paragraphes. Le paragraphe 1^{er} détermine le champ d'application et les conditions de fond. Le détachement sera temporaire. L'accord du magistrat sera requis. Le paragraphe 2 détermine la procédure de détachement. Le destinataire des demandes de détachement sera le Conseil national de la justice, qui traitera les dossiers. Le texte amendé prévoit l'avis motivé tant du chef de corps que du Conseil national de la justice. Le pouvoir décisionnel restera entre les mains du Grand-Duc. Le paragraphe 3 régit les effets du détachement. À l'instar de la législation actuellement en vigueur, la possibilité d'occupation du poste laissé vacant par un nouveau titulaire et le droit de réintégration dans la magistrature seront maintenus.

Amendement 23

Texte proposé :

L'article 63 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 63.** La loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire est modifiée comme suit :

1. **Les articles 3, 4, 17, 28, 41, 42, 43, 72, 73, 144, 145, 146, 147, 149, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179 et 180 sont abrogés.**
2. À l'article 18, alinéa 1^{er}, les mots « *par le Grand-Duc* » sont supprimés.
3. À l'article 19, paragraphe 2, l'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante :

« Les juges d'instruction sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil national de la justice, parmi les vice-présidents, les premiers juges et les juges, chaque fois pour une période de trois ans. »

4. À l'article 33, le paragraphe 1^{er} prend la teneur suivante :

*« (1) La Cour supérieure de justice est composée d'un président, de cinq conseillers à la Cour de cassation, de onze présidents de chambre à la Cour d'appel, de douze premiers conseillers, de treize conseillers à la Cour d'appel, d'un procureur général d'État, de deux procureurs généraux d'État adjoints, de ~~six~~ **sept** premiers avocats généraux, de cinq avocats généraux et d'un substitut. »*

5. À l'article 33-1, paragraphe 2, le mot « *ministère public* » est remplacé par celui de « *parquet* ».
6. L'article 40 prend la teneur suivante :

« **Art. 40.** (1) Sont portées devant la Cour supérieure de justice les affaires à toiser en assemblée générale.

(2) ~~Dans tous les cas, les~~ **Les** décisions de la cour ne peuvent être rendues par moins de neuf conseillers.

S'il y a partage des voix, la cour siégeant en nombre pair, le suffrage du conseiller le plus jeune en rang n'est pas compté. »

7. L'article 47 prend la teneur suivante :

« **Art. 47.** (1) Avant le 15 février de chaque année, le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État, les présidents des tribunaux d'arrondissement, les procureurs d'État et les juges de paix directeurs communiquent au Conseil national de la justice et au ministre de la justice un rapport d'activités portant sur :

1° le fonctionnement de leurs services pendant l'année judiciaire écoulée ;

2° les statistiques qui précisent le nombre des affaires en instance, le nombre des affaires jugées et la durée des affaires.

(2) Les rapports d'activités sont rendus publics. »

8. À l'article 49, paragraphe 3, le mot « officiers » est remplacé par celui de « magistrats ».

9. L'article 69 prend la teneur suivante :

« **Art. 69.** (1) Le ministère public remplit les devoirs de son office auprès de la Cour supérieure de justice et des tribunaux d'arrondissement, dans le ressort territorial qui lui est assigné par la loi, sauf les cas où la loi en a disposé autrement.

(2) Les fonctions du ministère public près les tribunaux de police sont remplies par les magistrats du parquet près le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve le siège du tribunal de police. »

10. L'article 70 prend la teneur suivante :

« **Art. 70.** Les fonctions du ministère public sont exercées par :

1° le procureur général d'État et les autres magistrats du Parquet général ;

2° les procureurs d'État et les autres magistrats des parquets près les tribunaux d'arrondissement. »

11. L'article 71 prend la teneur suivante :

« **Art. 71.** (1) Les fonctions du ministère public sont exercées sous la surveillance et la direction du procureur général d'État.

(2) Les magistrats des parquets près les tribunaux d'arrondissement exercent leurs fonctions également sous la surveillance et la direction du procureur d'État dont ils dépendent. »

12. L'article 77 prend la teneur suivante :

*« **Art. 77.** (1) Le Service central d'assistance sociale regroupe tous les services chargés d'enquêtes sociales et d'assistance à des personnes sous surveillance judiciaire, comme le service de la protection de la jeunesse, le service de probation, le service d'aide aux victimes, le service de médiation, le service des tutelles pour mineurs et incapables majeurs ainsi que les services chargés de l'établissement des dossiers de personnalité.*

(2) Le Service central d'assistance sociale est dirigé, sous l'autorité du procureur général d'État ou de son délégué, par un directeur qui en est le chef d'administration.

Le directeur est assisté d'un directeur adjoint auquel il peut déléguer certaines de ses attributions et qui le remplace.

(3) Pour exercer la fonction de directeur ou de directeur adjoint, il faut être titulaire d'un grade ou diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur reconnu par l'État du siège de l'établissement et sanctionnant l'accomplissement avec succès d'un master ou de son équivalent dans l'une des matières déterminées par le procureur général d'État.

Ce grade ou diplôme doit être inscrit au registre des titres de formation et classé au moins au niveau 7 du cadre luxembourgeois des qualifications dans les conditions déterminées par la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

(4) Le cadre du personnel du Service central d'assistance sociale comprend un directeur, un directeur adjoint et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement, telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce cadre peut être complété par des fonctionnaires stagiaires, des employés et des salariés de l'État selon les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires. »

13. À la suite de l'article 101, il est inséré un nouvel article 101-1 libellé comme suit :

*« **Art. 101-1.** Les fonctions de magistrat du siège et de magistrat du parquet sont incompatibles avec la qualité de membre du Conseil d'État. »*

14. L'article 148 prend la teneur suivante :

*« **Art. 148.** (1) Aucun greffier ne peut s'absenter si le service va souffrir de son absence.*

(2) Pour pouvoir s'absenter, le greffier demande l'autorisation préalable du chef de corps dont il relève.

Ce chef de corps peut demander l'avis des magistrats auprès desquels le greffier est affecté.

Le greffier informe le procureur général d'État avant son absence.

(3) Les absences de plus d'un mois requièrent l'autorisation préalable du procureur général d'État.

Le procureur général d'État peut demander l'avis du chef de corps dont relève le greffier et l'avis des magistrats auprès desquels le greffier est affecté. »

15. L'article 149-2 prend la teneur suivante :

« Art. 149-2. (1) Il est accordé une indemnité spéciale de cinquante points indiciaires par mois au magistrat quittant temporairement le service de la justice pour exercer à temps plein une fonction auprès soit d'une juridiction internationale ou européenne, soit d'une autre instance internationale ou européenne, soit d'une administration nationale, à condition que la loi ou une norme de droit supranational réserve cette fonction à un magistrat.

(2) Les membres effectifs et suppléants de la Cour de justice Benelux bénéficient d'une indemnité de vacation, dont le taux est de quarante points indiciaires par affaire dans laquelle ils interviennent en qualité de magistrat du siège ou de magistrat du parquet.

(3) Les indemnités visées aux paragraphes 1^{er} et 2 sont non pensionnables. » »

Commentaire :

L'amendement reprend la proposition d'ordre légistique du Conseil d'État de regrouper les différents points prévoyant l'abrogation de certains articles de la législation sur l'organisation judiciaire. En outre, le texte amendé prévoit la modification des articles suivants :

- Article 33, paragraphe 1^{er}

Le présent amendement fait suite à l'amendement 50 du 29 septembre 2022, dont le point 6 est commenté comme suit : *« Quant au nombre de postes de premier avocat général, les auteurs de l'amendement confirment, pour autant que de besoin, le choix politique d'attribuer au Parquet général un nombre total de sept postes de premier avocat général. Le sixième poste de premier avocat général sera créé dans le cadre du projet de loi n°7863 sur les référendaires de justice. Le présent projet de loi vise à créer le septième poste de premier avocat général. Dans le contexte de la création d'un cinquième poste de conseiller à la Cour de cassation, le renforcement du Parquet général sera nécessaire pour pouvoir présenter, dans les délais requis, les conclusions devant la Cour de cassation. Dans l'hypothèse où le projet de loi n°7863 serait voté avant le présent projet de loi, il faudrait présenter, à un stade ultérieur, un amendement supplémentaire en vue de remplacer le chiffre « six » par le chiffre « sept ». »*

Il est hautement probable que le projet de loi n° 7863A sur les référendaires de justice soit adopté en séance plénière du Parlement avant le projet de loi n° 7323B sur le statut des magistrats. Le texte amendé prévoit la création du septième poste de premier avocat général auprès du Parquet général.

- Article 40

Au niveau de l'assemblée générale de la Cour supérieure de justice, l'amendement reprend une proposition du Conseil d'État.

Amendement 24

Texte proposé :

L'article 64 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 64.** La loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif est modifiée comme suit :

1. **Les articles 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 76, 77, 78, 79, 80 et 81.**

2. À l'article 10, l'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante :

« *La Cour administrative est composée d'un président, d'un vice-président, de deux premiers conseillers et de deux conseillers.* »

3. À l'article 13, l'alinéa 2 est **supprimé** abrogé.

4. L'article 17 prend la teneur suivante :

« **Art. 17.** (1) *Avant le 15 février de chaque année, le président de la Cour administrative communique au Conseil national de la justice et au ministre de la justice un rapport d'activités portant sur :*

1° le fonctionnement de la cour pendant l'année judiciaire écoulée ;

2° les statistiques qui précisent le nombre des affaires en instance, le nombre des affaires jugées et la durée des affaires.

(2) Les rapports d'activités sont rendus publics. »

5. L'article 34 prend la teneur suivante :

« **Art. 34.** (1) *Aucun greffier de la Cour administrative ne peut s'absenter si le service va souffrir de son absence.*

(2) Pour pouvoir s'absenter, le greffier demande l'autorisation préalable du président de la Cour administrative.

(3) Le président de la Cour administrative peut demander l'avis des magistrats auprès desquels le greffier est affecté. »

6. L'article 37-1 prend la teneur suivante :

« **Art. 37-1.** (1) *Il est accordé une indemnité spéciale de cinquante points indiciaires par mois au magistrat de la Cour administrative quittant temporairement le service de la justice pour exercer à temps plein une fonction auprès soit d'une juridiction internationale ou européenne, soit d'une autre instance internationale ou européenne, soit d'une administration nationale, à condition que la loi ou une norme de droit supranational réserve cette fonction à un magistrat.*

37/52

(2) Lorsque le magistrat de la Cour administrative a la qualité de membre effectif ou de membre suppléant de la Cour de justice Benelux, celui-ci bénéficie d'une indemnité de vacation, équivalente à quarante points par affaire dans laquelle il intervient.

(3) Les indemnités visées aux paragraphes 1^{er} et 2 sont non pensionnables. »

7. À l'article 60, l'alinéa 2 est **supprimé** abrogé.

8. L'article 64 prend la teneur suivante :

« **Art. 64.** (1) Avant le 15 février de chaque année, le président du tribunal administratif communique au Conseil national de la justice et au ministre de la justice un rapport d'activités portant sur :

1° le fonctionnement du tribunal pendant l'année judiciaire écoulée ;

2° les statistiques qui précisent le nombre des affaires en instance, le nombre des affaires jugées et la durée des affaires.

(2) Les rapports d'activités sont rendus publics. »

9. L'article 75 prend la teneur suivante :

« **Art. 75.** (1) Aucun greffier du tribunal administratif ne peut s'absenter si le service va souffrir de son absence.

(2) Pour pouvoir s'absenter, le greffier demande l'autorisation préalable du président du tribunal administratif.

Le président du tribunal administratif peut demander l'avis des magistrats auprès desquels le greffier est affecté.

Le greffier informe le président de la Cour administrative avant son absence.

~~(2)~~ **(3)** Les absences de plus d'un mois requièrent l'autorisation préalable du président de la Cour administrative.

Le président de la Cour administrative peut demander l'avis du président du tribunal administratif et l'avis des magistrats auprès desquels le greffier est affecté. » »

Commentaire :

L'amendement transpose les observations d'ordre légistique du Conseil d'État.

Amendement 25

Texte proposé :

L'article 66 du projet de loi amendé prend la teneur suivante :

« **Art. 66.** La loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice est modifiée comme suit :

1. L'article 1^{er} est modifié comme suit :

a) Le paragraphe 2 prend la teneur suivante :

« (2) Sur proposition motivée de la Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice, ~~dénommée~~ ci-après « commission », le ministre de la justice détermine annuellement le nombre des attachés de justice à recruter. »

b) Le paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« (3) Sur le plan administratif, tous les attachés de justice relèvent de la commission. »

2. À la suite de l'article 2, il est inséré un nouvel article 2-1 libellé comme suit :

« **Art. 2-1.** (1) La commission apprécie l'honorabilité du candidat à un poste d'attaché de justice sur base d'un avis du procureur général d'État.

(2) Le procureur général d'État ~~peut faire~~ **fait** état dans son avis des :

1° inscriptions au bulletin N°2 du casier judiciaire ;

2° informations issues d'une décision de justice qui constate des faits relatifs à une condamnation pénale pour crime ou délit et pour laquelle la réhabilitation n'est pas déjà acquise au moment de la présentation de la candidature ;

3° informations issues d'un procès-verbal de police qui constate des faits susceptibles de constituer un crime ou délit lorsque ces faits font l'objet d'une procédure pénale en cours, à l'exclusion des faits ayant abouti à une décision d'acquittement, de non-lieu ou de classement sans suites.

(3) Lorsque le candidat possède la nationalité d'un pays étranger ou qu'il réside ou a résidé sur le territoire d'un pays étranger, le procureur général d'État peut lui demander la remise d'un extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du pays étranger concerné.

Le procureur général d'État fait état dans son avis des informations issues de l'extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du pays étranger concerné.

(4) Pendant toute la durée où les faits en cause sont couverts par le secret de l'instruction prévu par l'article 8 du Code de procédure pénale, l'avis du procureur général d'État indique uniquement :

1° le nom, les prénoms, la date et le lieu de naissance du candidat ainsi que son numéro d'identification au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;

2° la qualification juridique des faits reprochés.

(5) L'avis du procureur général d'État est détruit six mois à compter du jour où la décision sur la candidature ~~une décision~~ a acquis force de chose décidée ou jugée. »

3. L'article 4-1 est modifié comme suit :

a) Le paragraphe 1^{er} prend la teneur suivante :

« (1) Il est procédé au recrutement sur dossier dans les conditions déterminées par les paragraphes qui suivent. »

b) Le paragraphe 2 prend la teneur suivante :

« (2) Un appel à candidatures est publié par la commission. »

4. L'article 12 prend la teneur suivante :

« **Art. 12.** En cas de vacance de poste, les attachés de justice peuvent être nommés aux fonctions de juge du tribunal d'arrondissement, de substitut ou de juge du tribunal administratif. »

5. L'article 14 prend la teneur suivante :

« **Art. 14.** Le Conseil national de la justice émet des recommandations en matière de recrutement et de formation des attachés de justice. »

6. L'article 15 prend la teneur suivante :

« **Art. 15.** (1) La Commission du recrutement et de la formation des attachés de justice est composée de neuf membres effectifs.

Sont membres de droit le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État, le président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le président du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, le président de la Cour administrative et le président du Tribunal administratif.

Un magistrat est désigné par le Conseil national de la justice en qualité de membre effectif de la commission.

(2) La commission se complète par neuf membres suppléants, à désigner dans les conditions qui suivent.

Le président de la Cour supérieure de justice, le procureur général d'État, le président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le président du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, le procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, le président de la Cour administrative et le président du Tribunal administratif désignent leur suppléant.

Un magistrat est désigné par le Conseil national de la justice en qualité de membre suppléant de la commission.

(3) La commission élit, parmi les membres effectifs, son président et son vice-président.

La durée des mandats de président et de vice-président est de deux ans ; le mandat est renouvelable.

Le président convoque la commission, détermine l'ordre du jour et dirige les débats.

En cas d'empêchement du président, le vice-président le remplace.

Lorsque le président et le vice-président sont empêchés, la présidence est assurée par le membre effectif le plus ancien en rang dans la magistrature.

(4) La fonction de coordinateur du recrutement et de la formation des attachés de justice est exercée par le magistrat désigné par le Conseil national de la justice en qualité de membre effectif de la commission.

Le coordinateur est chargé de la gestion journalière de la commission.

(5) Les membres de la commission sont assistés dans leurs travaux par un secrétariat.

Le Conseil national de la justice désigne les secrétaires de la commission parmi le personnel de son secrétariat.

(6) La commission ne peut délibérer que lorsqu'au moins cinq de ses membres sont présents.

Les décisions sont prises à la majorité absolue des voix. »

7. L'article 16 prend la teneur suivante :

*« **Art. 16.** (1) Les intervenants du secteur public luxembourgeois lors du recrutement et de la formation des attachés de justice et lors de la formation continue des magistrats sont indemnisés dans les conditions déterminées par les paragraphes 2 à 4.*

(2) Une indemnité mensuelle forfaitaire est accordée :

1° au coordinateur du recrutement et de la formation des attachés de justice, dont le taux est de soixante points indiciaires ;

2° aux magistrats référents, dont le taux est de quarante points indiciaires par attaché de justice encadré et dont le versement est limité à la période d'encadrement ;

3° aux secrétaires de la commission, dont le taux est de trente points indiciaires.

(3) Une indemnité de vacation est allouée :

1° aux experts chargés de l'examen de personnalité, dont le taux est de dix points indiciaires par candidat apprécié ;

2° aux formateurs, dont le taux est de dix points indiciaires par séance de formation ;

3° aux examinateurs, dont le taux est de cinq points indiciaires par copie d'examen appréciée ;

4° aux membres effectifs, membres suppléants et secrétaires de la commission, dont le taux est de cinq points indiciaires par réunion.

(4) Les indemnités visées aux paragraphes 2 et 3 sont non pensionnables.

Ces indemnités peuvent être cumulées. »

8. À la suite de l'article 16-1, il est inséré un nouvel article 16-2 libellé comme suit :

41/52

« **Art. 16-2.** (1) Les L'intervention des experts du secteur public non luxembourgeois et du secteur privé lors du recrutement et de la formation des attachés de justice et lors de la formation continue des magistrats est réglée par la voie conventionnelle dans les conditions déterminées par les paragraphes 2 et 3.

(2) Les conventions précisent :

1° la mission des experts ;

2° la rémunération des experts ;

3° le remboursement des frais de transport, de repas et d'hébergement aux experts.

(3) Le ministre de la justice peut conclure des conventions avec les experts dans la limite des disponibilités budgétaires :

1° soit sur proposition motivée de la commission dans le cadre du recrutement et de la formation des attachés de justice ;

2° soit sur proposition motivée du Conseil national de la justice dans le cadre de la formation continue des magistrats. » »

Commentaire :

Au niveau de la modification de la législation sur les attachés de justice, l'amendement transpose les observations d'ordre légistique du Conseil d'État. Dans un souci d'harmonisation de la terminologie, l'article 2-1 relatif au contrôle de l'honorabilité des candidats à un poste d'attaché est calqué sur les textes prévus dans le cadre du projet de loi n° 7863 sur les référendaires de justice (voir amendements parlementaires du 9 novembre 2022).

Amendement 26

Texte proposé :

À la suite de l'article 68 du projet de loi amendé, il est proposé d'insérer une nouvelle section 10 qui est intitulée « *Section 10. Modification de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État* » et qui comprend un article 69 libellé comme suit :

« Art. 69. À l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, l'alinéa 1^{er} prend la teneur suivante :

« Le présent statut s'applique également aux magistrats, aux attachés de justice et au personnel de justice ayant la qualité de fonctionnaire, à l'exception des articles 4, 4bis, 4ter et 42, et sous réserve des dispositions inscrites à la loi sur l'organisation judiciaire, à la loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, à la loi sur les attachés de justice et à la loi sur le statut des magistrats et concernant le recrutement, la formation, la nomination, l'affectation, la désaffectation, l'inamovibilité, les incompatibilités, la résidence, les absences, les congés, le service des audiences, la déontologie et la discipline. » »

L'actuel article 69 devient l'article 70.

L'actuel article 70 devient l'article 71.

L'actuel article 71 devient l'article 72.

L'actuel article 72 devient l'article 73.

Commentaire :

Les auteurs de l'amendement suivent la Haute Corporation qui est d'avis « *qu'au vu du fait que les absences et congés des magistrats, de même que la formation et la discipline sont réglés par la loi en projet, il conviendra de modifier l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, pour y inclure une référence à la présente loi.* » L'insertion d'une section consacrée à la modification de la législation fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et comprenant un article 69 implique une renumérotation des articles subséquents.

Amendement 27

Texte proposé :

L'article 70 du projet de loi amendé (ancien article 69) prend la teneur suivante :

« **Art. 6970.** (1) *Une indemnité de vacation est allouée :*

1° aux membres effectifs et membres suppléants du Tribunal disciplinaire des magistrats et de la Cour disciplinaire des magistrats ; leur taux est de quarante points indiciaires par affaire dans laquelle ils siègent ;

2° aux membres effectifs et membres suppléants du Conseil national de la justice, qui sont délégués pour faire l'instruction disciplinaire ou pour prendre des réquisitions devant les juridictions disciplinaires ; leur taux est de quarante points indiciaires par affaire dans laquelle ils interviennent ;

*3° aux greffiers du Tribunal disciplinaire des magistrats, de la Cour disciplinaire des magistrats et de l'instructeur disciplinaire ; leur taux est **de** trente points indiciaires par affaire dans laquelle ils interviennent.*

(2) L'indemnité visée au paragraphe 1^{er} est non pensionnable. »

Commentaire :

L'amendement vise à renuméroter l'article en question et à redresser une erreur matérielle.

Amendement 28

Texte proposé :

L'article 73 du projet de loi amendé (ancien article 72) prend la teneur suivante :

~~**Art. 72.** (1) La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.~~

~~(2) Entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de la publication de la présente au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg :~~

~~1° l'article 70 de la présente loi ;~~

~~2° l'article 33, paragraphe 1^{er}, l'article 77 et l'article 149-2 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;~~

~~3° l'article 10, alinéa 1^{er}, et l'article 37-1 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;~~

~~4° l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, l'article 2-1, l'article 4-1, paragraphes 1^{er} et 2, l'article 12, l'article 16 et l'article 16-2 de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice.~~

« Art. 73. La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du [...] portant révision du chapitre VI de la Constitution, à l'exception de l'article 63, points 4°, 12° et 15°, de l'article 64, points 2° et 6°, de l'article 66, points 1°, 2°, 3°, 4° et 7°, de l'article 68, de l'article 69 et de l'article 71, qui entrent en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de la publication de la présente loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Commentaire :

En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la future loi sur le statut des magistrats, les auteurs de l'amendement ont fusionné deux propositions de texte émanant de la Haute Corporation. Il s'agit de la proposition formulée sous l'amendement 59 et de celle libellée au niveau des observations d'ordre légistique. Au niveau des dispositions qui entreront en vigueur avant l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, le texte amendé tient compte de la nouvelle numérotation.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

- 3. 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 oeuvre 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**

44/52

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

Présentation et examen d'une série d'amendements gouvernementaux

Les amendements gouvernementaux¹ suivants : sont présentés aux membres de la Commission de la Justice.

Amendement n° 1 – article 3 du projet de loi :

L'article 3 du projet de loi est modifié comme suit :

« **Art. 3.** L'article 6 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au point 2), les mots «, d'Europol et du Parquet européen » sont insérés entre les mots « aux membres luxembourgeois d'Eurojust » et « dans le cadre d'une procédure pénale ».

2° Le point 3) est remplacé comme suit :

« 3) aux autorités centrales compétentes des Etats membres de l'Union européenne lorsqu'une demande d'informations extraites du casier judiciaire concernant une personne physique ressortissante d'un Etat membre ou une personne morale de droit luxembourgeois est adressée aux fins d'une procédure pénale ; »

3° Il est inséré un point *3bis*) nouveau, ayant la teneur suivante:

« *3bis*) aux autorités centrales compétentes des Etats membres de l'Union européenne lorsqu'une demande d'informations extraites du casier judiciaire concernant une personne physique ressortissante d'un pays tiers à l'Union européenne, à l'égard de laquelle une condamnation a été prononcée par les juridictions luxembourgeoises ou à l'égard de laquelle une condamnation a été prononcée dans un pays tiers et qui a été transmise au procureur général d'Etat, est adressée aux fins d'une procédure pénale; »

Amendement n° 2 – article 4 du projet de loi :

L'article 4 du projet de loi est modifié comme suit :

« **Art. 4.** L'article 8, alinéa 1^{er}, de la même loi est modifié comme suit :

1° A la suite du point 3), il est inséré un point *3bis*) et un point *3ter*) nouveaux, ayant la teneur suivante :

« *3bis*) au ministre ayant l'Immigration dans ses attributions, en sa qualité d'autorité responsable de l'unité nationale ETIAS au sens du règlement (UE) 2018/1240 du Parlement

1 *cf.* document parlementaire 7881/05

européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 ;

3^{ter}) au ministre ayant l'Immigration dans ses attributions, en sa qualité d'autorité compétente chargée des visas, au sens du règlement (UE) 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), tel que modifié ; »

2° Le point 4) est remplacé comme suit :

« 4) aux autorités centrales compétentes des Etats membres de l'Union européenne lorsqu'une demande d'informations extraites du casier judiciaire concernant une personne physique ressortissante d'un Etat membre ou une personne morale de droit luxembourgeois est adressée à des fins et dans des conditions équivalentes à celles prévues aux points 1) et 2) ci-avant; »

3° Il est inséré un point 4^{bis}) nouveau, ayant la teneur suivante:

« 4^{bis}) aux autorités centrales compétentes des Etats membres de l'Union européenne lorsqu'une demande d'informations extraites du casier judiciaire concernant une personne physique ressortissante d'un pays tiers à l'Union européenne, à l'égard de laquelle une condamnation a été prononcée par les juridictions luxembourgeoises ou à l'égard de laquelle une condamnation a été prononcée dans un pays tiers et qui a été transmise au procureur général d'Etat, est adressée à des fins et dans des conditions équivalentes à celles prévues aux points 1) et 2) ci-avant; »

Amendement n° 3 – article 5, point 2° du projet de loi :

L'article 5, point 2° du projet de loi est modifié comme suit :

« 2° Il est inséré au paragraphe 3 un point 4^{bis}) nouveau, ayant la teneur suivante:

« 4^{bis}) aux autorités centrales compétentes des Etats membres de l'Union européenne lorsqu'une demande d'informations extraites du casier judiciaire concernant une personne physique ressortissante d'un pays tiers à l'Union européenne, à l'égard de laquelle une condamnation a été prononcée par les juridictions luxembourgeoises ou à l'égard de laquelle une condamnation a été prononcée dans un pays tiers et qui a été transmise au procureur général d'Etat, est adressée à des fins et dans des conditions équivalentes à celles prévues aux points 1), 2) et 3) ci-avant; »

Amendement n° 4 – article 7, point 2° du projet de loi :

L'article 7, point 2° du projet de loi est modifié comme suit :

« 2° Il est inséré au paragraphe 2 un point 3^{bis}) nouveau, ayant la teneur suivante :

« 3^{bis}) aux autorités centrales compétentes des Etats membres de l'Union européenne lorsqu'une demande d'informations extraites du casier judiciaire concernant une personne physique ressortissante d'un pays tiers à l'Union européenne, à l'égard de laquelle une

46/52

condamnation a été prononcée par les juridictions luxembourgeoises ou à l'égard de laquelle une condamnation a été prononcée dans un pays tiers et qui a été transmise au procureur général d'Etat, est adressée à des fins et dans des conditions équivalentes à celles prévues aux points 1) et 2) ci-avant; »

Amendement n° 5 – article 9 du projet de loi :

L'article 9 du projet de loi est modifié comme suit :

« **Art. 9.** A la suite de l'article 12 de la même loi, il est inséré un article 12-1 nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 12-1.** (1) Pour chaque personne physique ressortissante d'un pays tiers à l'Union européenne condamnée, le procureur général d'Etat crée un fichier de données dans le système ECRIS-TCN établi par le 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, dénommé ci-après « règlement (UE) 2019/816 ».

Outre les données alphanumériques figurant à l'article 3, alinéa 1er, points 1 à 5, ce fichier contient le genre et, pour autant qu'elles ont été recueillies en application en application de l'article 12-2 de la présente loi, des procédures prévues au Code de procédure pénale, ou de l'article 47 de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire, les données dactyloscopiques de la personne concernée. Il peut contenir des images faciales, prises dans les mêmes conditions, pour la finalité prévue à l'article 6, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2019/816. Il peut également contenir le numéro d'identité, ou le type et le numéro des documents d'identité de la personne concernée, ainsi que le nom de l'autorité qui les a délivrés.

(2) Les données dactyloscopiques et, le cas échéant, les images faciales et les documents d'identité sont transmis, aux fins prévues au paragraphe 1er, sous forme de fichiers électroniques au procureur général d'Etat par la Police grand-ducale. Le procureur général d'Etat conserve une copie des fichiers électroniques créés dans le système ECRIS-TCN établi par le règlement (UE) 2019/816. Si le casier judiciaire de la personne concernée ne comporte plus d'inscriptions, le fichier créé dans le système ECRIS-TCN établi par le règlement (UE) 2019/816 et la copie sont effacés.

(3) Le procureur général d'Etat utilise le système ECRIS-TCN établi par le règlement (UE) 2019/816 dans les conditions prévues à son article 7. A cette fin, il peut demander à la Police grand-ducale de lui transmettre, sous forme de fichiers électroniques, les données dactyloscopiques et les images faciales, recueillies en application de l'article 12-2 de la présente loi, des procédures prévues au Code de procédure pénale, ou de l'article 47 de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire, ainsi que toute autre donnée visée à l'article 5, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2019/816 de la personne pour laquelle la demande d'information est faite. Le procureur général d'Etat efface ces fichiers au terme d'une durée de trois mois après la réponse fournie.

(4) Pour l'inscription des données dans le système ECRIS-TCN et son utilisation, les ressortissants des Etats membres qui ont également la nationalité d'un pays tiers, les personnes dont la nationalité n'est pas connue, et les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers à l'Union européenne.

(5) Les missions de l'autorité de contrôle nationale visée aux articles 25, 26 et 28 du règlement (UE) 2019/816 sont exercées par l'autorité de contrôle judiciaire prévue à l'article 40, paragraphe 2, de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. »

Amendement n° 6 – article 11, point 2° du projet de loi :

A l'article 11, point 2° du projet de loi, le mot « central » est remplacé par les mots « ECRIS-TCN ».

Amendement n° 7 – article 13 du projet de loi :

L'article 13 du projet de loi est modifié comme suit :

« **Art. 13.** A l'article 16, le paragraphe 1^{er} de la même loi est remplacé comme suit:

« (1) Les réponses aux demandes d'informations extraites du casier judiciaire visées à l'article 6, points 3), 3*bis*) et 4), à l'article 8, points 4), 4*bis*) et 5), à l'article 8-1, paragraphe (3), points 4), 4*bis*) et 5), à l'article 8-2, paragraphe (2), points 3), 3*bis*) et 4), et à l'article 8-3, paragraphe (2), points 3), 3*bis*) et 4) sont transmises immédiatement et, en tout état de cause, dans un délai qui ne peut dépasser dix jours »

*

4. 8032 Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 11 octobre 2022, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi vise à introduire « [...] au Code pénal un nouvel article 80, qui érige en circonstance aggravante, pour tout délit et tout crime, le fait qu'il ait été commis « en raison d'une ou de plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 » du même code ».

Quant à la charge de la preuve à rapporter, la Haute Corporation signale qu'il « [...] appartiendra dès lors au Ministère public, pour la mise en œuvre de cette disposition, de

48/52

rapporter, outre la preuve de l'existence des éléments constitutifs de l'infraction principale, celle que cette infraction a été commise en raison des prédites caractéristiques ».

Le Conseil d'Etat détaille par la suite les particularités inhérentes à la circonstance aggravante qui est mise en place par les auteurs du projet de loi, en soulevant que celle-ci « [...] doit être comprise comme étant à la fois propre à la victime de l'infraction, étant donné qu'elle se rapporte à une caractéristique qui lui est intrinsèque, mais également comme étant étroitement liée à la personne de l'auteur dans le chef duquel cette caractéristique est déterminante pour la commission de l'infraction qui s'en trouve aggravée. Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'elle fait partie des circonstances aggravantes dites subjectives ou personnelles, qui « sont propres au sujet de droit pénal considéré individuellement, c'est-à-dire à l'auteur de l'infraction. [...] Dès lors qu'elles concernent l'agent et lui sont propres, elles ne peuvent se transmettre aux participants [...] »², sauf évidemment si la preuve est rapportée que ces coauteurs ou complices ont agi dans le même esprit que l'auteur principal ».

Par ailleurs, le Conseil d'Etat adopte une approche comparative et signale que le législateur belge a également renforcé son arsenal législatif en la matière.

De plus, il renvoie au pouvoir d'appréciation souverain du juge du fond d'examiner si les éléments de la circonstance aggravante, à mettre en place par le présent projet de loi, sont réunies dans l'affaire pénale dans laquelle il est amené à siéger. Ainsi, la juridiction répressive peut « [...] imposer une peine qui pourra, selon le projet de loi sous avis, aller jusqu'au « double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende ». Il ne sera toutefois pas obligé de ce faire, et pourra même ne prononcer que la peine minimale prévue par la loi, qui reste inchangée. Le Conseil d'Etat note toutefois que les auteurs du projet de loi sous avis n'ont pas retenu l'option d'agir également sur ce minimum de la peine, ce qui aurait autrement encadré la possibilité du juge au niveau de ce minimum de peine³ ».

Enfin, le Conseil d'Etat préconise une adaptation des renvois effectués ainsi qu'une adaptation de l'intitulé de la future loi.

*

Présentation et adoption d'une série d'amendements

L'amendement ci-dessous fait suite aux avis du Centre pour l'égalité de traitement du 5/09/2022, du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 14/09/2022, de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg du 28/09/2022, du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch du 4/10/2022, du Parquet Général du 11/10/2022, du Conseil

2 F. KUTY, Principes généraux du droit pénal belge, T. IV, la peine, no. 2824.

3 Voir, pour une application parmi d'autres, la circonstance aggravante visée à l'article 464 du Code pénal (vol domestique), qui comporte que « l'emprisonnement sera de trois mois au moins », alors que le vol simple, non aggravé, n'est puni que d'une peine de un mois à cinq ans, et d'une amende.

d'Etat du 11/10/2022, du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 18/10/2022 et de la Cour Supérieure de Justice du 18/10/2022 portant sur le projet de loi n°8032.

Il convient dès lors de modifier l'intitulé du projet de loi comme suit :

« Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, ~~et délits~~ **et contraventions** commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des ~~éléments caractéristiques~~ visées à l'article 454 du Code pénal ».

La modification de l'intitulé du projet de loi n°8032 fait suite aux remarques du Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, de la Cour Supérieure de Justice et du Centre pour l'égalité de traitement qui proposent d'inclure les contraventions au champ d'application de l'article 80.

Le Conseil de l'Ordre soulève à juste titre que certaines contraventions, telles que les dégradations matérielles, les violences légères ou encore l'injure constituent des comportements quotidiens qui ne doivent pas échapper à l'aggravation.

Pour des raisons de cohérence avec le prescrit de l'article 457-1, et notamment pour aligner la terminologie du prédit article sur celle utilisée à l'article 80, le Parquet général et le Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg suggèrent de viser « les éléments » de l'article 454 du Code pénal, plutôt que ses « caractéristiques ».

L'article unique du projet de loi est remplacé par deux articles distincts libellés comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Après l'article 79 du Code pénal, il est inséré un chapitre IX-1 nouveau, intitulé comme suit :

« Chapitre IX-1. – De certaines circonstances aggravantes ». »

« **Art. 2.** Dans le chapitre IX-1 nouveau du même code, il est rétabli l'article 80 avec la teneur suivante :

« Art. 80. (1) Quiconque aura commis, en raison d'une ou de plusieurs ~~des~~ **caractéristiques** des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de crime ou délit pourra être condamné au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, dans les limites des articles ~~7~~ **et 14 8, 9, 15, 16 et 36.**

La disposition de l'alinéa précédent ne s'applique pas au fait qualifié de crime ou délit, commis en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, pour lequel cet ou ces éléments est l'élément constitutif de l'infraction.

(2) Quiconque aura commis, en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de contravention pourra être condamné au double du maximum de l'amende portée par la loi contre cette contravention, dans les limites de l'article 26. » »

50/52

Commentaire :

Ad. Article 1^{er}

Cet amendement vise à modifier le projet de loi suite à des observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 11 octobre 2022 qui estime que l'article unique du projet de loi devrait être scindé en deux articles distincts à savoir, un relatif à l'introduction d'un nouveau chapitre IX-1 dans le Code pénal et un autre relatif à l'introduction d'un article 80 nouveau au sein de ce chapitre.

Le Conseil d'Etat estime qu'à des fins de cohérence par rapport à l'acte qu'il s'agit de modifier, il convient d'avoir recours à une numérotation indexée lors de l'insertion d'un chapitre nouveau et d'insérer un point à la suite du numéro de chapitre. En outre, le Conseil d'Etat signale que lors des renvois le terme « Chapitre » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Le Conseil d'Etat suggère qu'à l'occasion de l'insertion d'un nouvel article, le texte nouveau soit 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 introductif.

Le Conseil d'Etat propose d'intituler le nouveau chapitre « ~~Des certaines~~ circonstances aggravantes », étant donné que la nouvelle disposition n'est pas la seule circonstance aggravante figurant au Code pénal, et qu'il s'agit d'éviter de donner l'apparence que le nouveau chapitre ait vocation à centraliser toutes ces circonstances. Cet emplacement est idoine nonobstant le fait que le Code pénal consacre aux articles 54 à 57-3 le principe de la récidive qui constitue également une circonstance aggravante générale.

Ad. Article 2

Concernant l'article 2, plusieurs modifications de l'article 80 nouveau sont introduites. Quant à la forme, l'article est subdivisé en 2 paragraphes (le libellé d'origine devenant le paragraphe 1^{er}).

Quant au fond, à l'instar de l'intitulé du projet de loi, le terme « caractéristiques » est remplacé par celui d'« éléments ». Il est renvoyé aux explications données au point intitulé « Observation préliminaire » ci-dessus.

La référence aux articles 7 et 14 à l'article 80 nouveau du Code pénal dans sa teneur d'origine, est remplacée par la référence aux articles 8, 9, 15, 16 et 36. Ce remplacement fait suite à des observations formulées par le Conseil d'Etat, du Conseil de l'Ordre du Barreau de Luxembourg, de la Cour Supérieure de Justice, du Centre pour l'égalité de traitement, du Parquet général de Luxembourg et du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg qui soulèvent à juste titre que les limites inférieures et supérieures des peines criminelles et correctionnelles figurent, d'une part, aux articles 8 et 9 et, d'autre part, aux articles 15 et 16 du Code pénal.

Il est également fait référence à l'article 36 du Code pénal pour inclure les personnes morales dans le champ d'application de l'article 80, suite à l'observation formulée en ce sens par le Conseil de l'Ordre du Barreau de Luxembourg.

Il est ajouté un alinéa 2 nouveau au paragraphe 1^{er}. Suivant les observations formulées par le Parquet Général de Luxembourg, la Cour Supérieure de Justice et le Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg, le rajout d'un deuxième alinéa s'impose pour pallier le risque d'une double augmentation de la peine en présence des infractions pour lesquelles la circonstance aggravante en cause fait partie des éléments constitutifs de l'infraction.

Il en est ainsi du délit de discrimination ou encore d'incitation à la haine qui constituent des infractions pour lesquelles, de par leur nature, l'auteur était inspiré par un mobile discriminatoire tenant à la qualité de la victime au sens large.

L'article 80, alinéa 2, exclut explicitement ces hypothèses dans un souci d'éviter que le caractère discriminatoire des faits soit pris en compte à double reprise et aboutisse éventuellement à une double aggravation, ce qui serait contraire aux principes de nécessité et de proportionnalité des peines.

Enfin, il est ajouté un paragraphe 2 nouveau qui vise à répondre aux observations formulées par le Conseil de l'Ordre, du Centre pour l'égalité de traitement et de la Cour Supérieure de Justice qui estiment utile que les contraventions soient couvertes par le champ d'application de l'article 80.

Le Conseil de l'Ordre cite à titre d'exemple les dégradations matérielles ou encore l'injure prévue à l'article 561, point 7° du Code pénal qui constituent des comportements quotidiens et qui, sans l'introduction de ce second paragraphe, ne pourraient pas être plus sévèrement punies au cas où un contrevenant injurierait une personne en raison d'un motif xénophobe ou raciste.

Le Conseil de l'Ordre estime également nécessaire d'appliquer le futur article 80 aux contraventions pour ne pas laisser certains comportements échapper à l'aggravation.

Vote

L'amendement sous rubrique recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

5. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 22 juin 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. **Adoption des projets de procès-verbal des réunions jointes du 11 mai et du 13 juin 2022, ainsi que de la réunion de la Commission de la Justice du 8 juin 2022**
2. **7913** **Projet de loi modifiant l'article 33 de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux**
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. **8032** **Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal**

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen des articles
- Echange de vues
4. **Divers**

*

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

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Anne Gosset, Mme Christine Goy, Mme Lisa Schuller, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Stéphanie Empain, M. Laurent Mosar
Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions jointes du 11 mai et du 13 juin 2022, ainsi que de la réunion de la Commission de la Justice du 8 juin 2022

Les projets de procès-verbal sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

2. 7913 Projet de loi modifiant l'article 33 de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Charles Margue (Président-Rapporteur) présente les grandes lignes du projet de loi sous rubrique. Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

Vote

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres de la Commission de la Justice.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière, il est proposé de recourir au modèle de base.

3. 8032 Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes et délits commis en raison d'un mobile fondé sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la commission parlementaire désignent leur Président, M. Charles Marque (déi gréng), comme Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

*

Présentation et examen des articles

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique que le présent projet de loi a pour objet d'introduire dans le Code pénal une circonstance aggravante pour un fait qualifié de crime ou de délit commis en raison d'une des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal, à savoir en raison d'une distinction opérée entre les personnes physiques en raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur changement de sexe, de leur identité de genre, de leur situation de famille, de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Il est précisé que par le biais de ce projet de loi, le Luxembourg s'entend conformer aux exigences internationales et aux recommandations des experts internationaux.

Il s'agit d'un changement de paradigme, étant donné que cette circonstance aggravante a un caractère général. Par la généralisation des circonstances aggravantes, le législateur signale que l'ensemble des crimes et délits visés tant dans le Code pénal que dans les lois spéciales peuvent faire l'objet d'une répression aggravée (par exemple, un accident de la circulation suivi d'un délit de fuite en raison d'une des caractéristiques visées à l'article 454¹ du Code pénal).

Les éléments de l'aggravation respectent le principe de la prévisibilité et la précision de la loi pénale. Il n'existe, en effet, aucune incertitude ou imprécision dans la répression. Dès lors que les éléments constitutifs de l'aggravation précisément décrits par l'article 454 du Code pénal seront réunis, et uniquement dans ces hypothèses, les peines encourues pour l'infraction commise seront aggravées selon la règle proposée du double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit.

Il est rappelé que les circonstances aggravantes sont des faits limitativement énumérés par la loi qui permettent au juge d'augmenter la peine au-delà du maximum prévu pour l'infraction.

¹ **Art. 454.** Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur couleur de peau, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur changement de sexe, de leur identité de genre, de leur situation de famille, de leur âge, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs mœurs, de leurs opinions politiques ou philosophiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales, les groupes ou communautés de personnes, à raison de l'origine, de la couleur de peau, du sexe, de l'orientation sexuelle, du changement de sexe, de leur identité de genre, de la situation de famille, de leur âge, de l'état de santé, du handicap, des mœurs, des opinions politiques ou philosophiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race, ou une religion déterminée, des membres ou de certains membres de ces personnes morales, groupes ou communautés.

Echange de vues

M. Léon Gloden (CSV) indique que la circonstance aggravante générale qui est visée par le projet de loi sous rubrique se fonde sur une ou plusieurs des caractéristiques visées à l'article 454 du Code pénal.

Des infractions graves, comme la pédopornographie, ne font pas l'objet d'une circonstance aggravante visée par le projet de loi sous rubrique, sauf si l'infraction se fonde sur un des mobiles visés par ledit article 454 du Code pénal.

Enfin, l'orateur rappelle que le sursis est accordé d'office par les juridictions répressives dans certains cas de figure depuis que le législateur a réformé l'article 195-1² du Code pénal en 2018. Ainsi, il se demande si la disposition proposée dans le cadre de la loi en projet n'est pas contradictoire par rapport au contenu du présent projet de loi qui entend introduire en droit luxembourgeois une circonstance aggravante générale.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique qu'en matière de pédophilie et de pédopornographie, le Gouvernement entend introduire une circonstance aggravante visant à réprimer plus sévèrement ce type d'infraction. Cette réforme est prévue dans un projet de loi à part, à savoir le projet de loi n°7949³.

Quant à la faculté d'ordonner une peine d'emprisonnement d'un sursis, il convient de noter que cette faculté existe depuis de nombreuses décennies au sein du droit luxembourgeois. La seule nouveauté introduite en 2018, vise l'obligation pour le juge répressif de motiver spécialement le refus d'un tel sursis. Ainsi, aucune disposition légale n'empêche les juges répressifs à prononcer une peine d'emprisonnement.

A cela s'ajoute qu'il ressort du débat public⁴ en séance plénière de la Chambre des Députés que la majorité des groupes et sensibilités politiques ne considèrent pas l'axe purement répressif et le recours à davantage de peines d'emprisonnement comme l'unique moyen remède efficace pour lutter contre la criminalité.

A noter que dans le cadre de la loi en projet, la circonstance aggravante à mettre en place dans l'ordonnancement pénal ne s'applique pas *ipso facto* uniquement en raison du fait que la victime présente une des caractéristiques dudit article 454 du Code pénal. Il faut qu'il y ait un lien entre l'infraction commise et les motifs discriminatoires visés par ledit article.

M. Léon Gloden (CSV) est d'avis qu'accorder quasi-systématiquement des peines d'emprisonnement d'un sursis crée un fort sentiment d'injustice auprès des victimes. L'orateur indique qu'il s'agit d'un point qui mérite un débat approfondi entre les différents responsables politiques.

*

4. Divers

² **Art. 195-1.** En matière correctionnelle et criminelle, la juridiction ne peut prononcer une peine d'emprisonnement ou de réclusion sans sursis qu'après avoir spécialement motivé le choix de cette mesure. Toutefois, il n'y a pas lieu à motivation spéciale lorsque la personne est en état de récidive légale.

³ Projet de loi renforçant les moyens de lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des mineurs portant transposition de la directive 2011/93/UE relative à la lutte contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie, et portant modification 1° du Code pénal et, 2° du Code de procédure pénale

⁴ Séance publique n° 52 du 22 juin 2021, Interpellation de M. le Député Dan BIANCALANA au sujet des peines et mesures alternatives à l'emprisonnement

M. Léon Gloden (CSV) renvoie à un article de presse évoquant que l'Unité de sécurité de l'Etat (ci-après « UNISEC ») ait conclu un contrat de gardiennage avec une entreprise de gardiennage, afin que des agents de sécurité puissent patrouiller sur ce site étatique, et ce, en raison d'un manque de personnel au sein de cette structure étatique.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) signale qu'elle a pris connaissance de cet article de presse. A ce stade, elle ne dispose pas davantage d'informations à ce sujet et rappelle que l'UNISEC fonctionne sous la tutelle du Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Il est cependant indéniable que des agents pénitentiaires pour ce site sont difficiles à recruter.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

8032



Loi du 28 mars 2023 complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal.

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

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 8 mars 2023 et celle du Conseil d'État du 14 mars 2023 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

« Art. 1^{er}.

Après l'article 79 du Code pénal, il est inséré un chapitre IX-1 nouveau, intitulé comme suit :

« Chapitre IX-1. – De certaines circonstances aggravantes ». »

« Art. 2.

Dans le chapitre IX-1 nouveau du même code, il est rétabli l'article 80 avec la teneur suivante :

« Art. 80.

(1) Quiconque aura commis, en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de crime ou délit pourra être condamné au double du maximum de la peine privative de liberté et de l'amende portées par la loi contre ce crime ou ce délit, dans les limites des articles 8, 9, 15, 16 et 36.

La disposition de l'alinéa premier ne s'applique pas au fait qualifié de crime ou délit, commis en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, pour lequel cet ou ces éléments est l'élément constitutif de l'infraction.

(2) Quiconque aura commis, en raison d'un ou de plusieurs des éléments visés à l'article 454, un fait qualifié de contravention pourra être condamné au double du maximum de l'amende portée par la loi contre cette contravention, dans les limites de l'article 26. » »

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

La Ministre de la Justice,
Sam Tanson

Palais de Luxembourg, le 28 mars 2023.
Henri

