



Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 03 janvier 2018

Ordre du jour :

1. 6976 Projet de loi relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière et portant :
1) transposition de la décision - cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne ;
2) mise en oeuvre de certaines dispositions de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière
- Rapporteur: Madame Viviane Loschetter
- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 7100 Projet de loi portant modification :
a) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat
b) de la loi modifiée du 10 août 1991 déterminant, pour la profession d'avocat, le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles
- Rapporteur : Madame Viviane Loschetter
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 7008 Projet de loi renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles et modifiant:
1) le Code de procédure pénale;
2) le Code pénal
- Rapporteur: Madame Josée Lorsché
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. Analyse des premiers éléments et données statistiques concernant la réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise
5. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, Mme Anne Brasseur remplaçant M. Eugène Berger, M. Alex Bodyr, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Fernand Kartheiser remplaçant M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

Mme Nancy Carier, Mme Andrée Clemang, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, M. Paul-Henri Meyers, M. Roy Reding

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. **6976** **Projet de loi relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière et portant :**
 - 1) transposition de la décision - cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne ;
 - 2) mise en oeuvre de certaines dispositions de la décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière

Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission juridique.

Présentation et adoption d'un projet de rapport

Madame la Présidente-Rapporteuse présente les grandes lignes du projet de rapport sous rubrique.

Le projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission juridique.

Vote

Le projet de rapport recueille l'assentiment favorable de la majorité des membres de la Commission juridique. Les membres du groupe politique CSV et le représentant de la sensibilité politique ADR s'abstiennent.

Temps de parole

La Commission juridique propose de recourir au modèle de base pour le débat en séance publique.

2. **7100** **Projet de loi portant modification :**
 a) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat
 b) de la loi modifiée du 10 août 1991 déterminant, pour la profession
 d'avocat, le système général de reconnaissance des qualifications
 professionnelles

Présentation et adoption d'un projet de rapport

Madame la Présidente-Rapporteuse présente les grandes lignes du projet de rapport sous rubrique.

Le projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission juridique.

Pour des raisons de transparence législative, il est proposé de publier en tant que documents parlementaires les échanges de courriers entre la Chambre des Députés et le Conseil d'Etat, portant sur la question de l'opportunité de prévoir un accès partiel à la profession d'avocat au Luxembourg.

Cette proposition recueille l'assentiment favorable des membres de la Commission juridique.

Vote

Le projet de rapport recueille l'assentiment favorable de la majorité des membres de la Commission juridique. Le représentant de la sensibilité politique ADR s'abstient.

Temps de parole

La Commission juridique propose de recourir au modèle de base pour le débat en séance publique.

3. **7008** **Projet de loi renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains à des fins sexuelles et modifiant:**
 1) le Code de procédure pénale;
 2) le Code pénal

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

- ❖ Madame la Présidente renvoie à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat qui a été publié en date du 5 décembre 2017¹ et fait observer que le Conseil d'Etat a avisé favorablement les amendements parlementaires² que la Commission juridique lui a soumis.

¹ Cf. doc. parl. 7008¹²

² Cf. doc. parl. 7008¹¹

- ❖ Monsieur le Ministre de la Justice renvoie à l'échange de vues³ au sujet du droit d'entrée⁴, conféré aux officiers de la police judiciaire, dans les lieux pour lesquels il existe des indices certains, précis et concordants faisant présumer que des actes de proxénétisme y sont commis. L'orateur souligne que le projet de loi entend conférer un outil efficace aux enquêteurs dans la lutte contre le proxénétisme, l'exploitation de la prostitution d'autrui et la traite des êtres humains, tout en respectant les droits fondamentaux des citoyens.

L'autorisation préalable du procureur d'Etat constitue un garde-fou permettant d'éviter des visites de lieux arbitraires.

Il y a de rappeler que le libellé actuellement en vigueur de l'article 11, paragraphe 4 du Code de procédure pénale énonce que « [s]ans préjudice des prérogatives particulières qui leur sont attribuées par des lois spéciales, [les officiers de la police judiciaire] peuvent entrer en tout temps dans les lieux livrés notoirement à la débauche ». Il en découle que le libellé actuel inclut également le droit d'entrée au domicile privée d'une personne. De plus, le terme de « débauche » contenu dans le libellé actuel constitue un concept aux contours flous qui ne constitue pas une infraction mais une appréciation morale.

Cette disposition figurant actuellement au Code de procédure pénale, date de l'époque de la Révolution française et méconnaît une multitude de garanties procédurales prévues au bénéfice du justiciable.

L'alinéa 1^{er}, tel qu'amendé, prévoit un droit de visiter des lieux, y compris des lieux servant de domicile privé, pour constater, le cas échéant, que des actes de proxénétisme y sont commis. Afin d'écartier tout risque d'arbitraire, la majorité des membres de la Commission juridique ont jugé opportun de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat, tout en y précisant également qu'un tel droit d'entrée est soumis à l'autorisation préalable du procureur d'Etat territorialement compétent.

Le nouvel alinéa 2 confère aux officiers de la police judiciaire un droit d'entrée aux hôtels, maisons meublées, pensions, débits de boissons, clubs, cercles, dancings, lieux de spectacle et leurs annexes, ainsi qu'en tout autre lieu ouvert au public ou utilisé par le public, lorsqu'il est constaté que des personnes qui se livrent à la prostitution y sont reçues habituellement. Le libellé proposé à l'endroit du nouvel alinéa 2 s'inspire de l'avis complémentaire du procureur général d'Etat. Un tel droit d'entrée aux lieux précités est soumis à l'autorisation préalable du procureur d'Etat qui accorde une telle mesure uniquement lorsque les conditions cumulatives suivantes sont réunies :

- il existe un constat objectif que des personnes se livrent à la prostitution ; et
- que ces personnes sont reçues dans les lieux de manière habituelle, et donc de manière récurrente.

³ Cf. Procès-verbal de la réunion jointe du 18 octobre 2017 ; Session ordinaire 2017-2018 ; P.V. J 01 P.V. SECS 02

⁴ L'article 11, paragraphe 4, tel qu'amendé par la Commission juridique, prend la teneur suivante :

« (4) Sans préjudice des prérogatives particulières qui leur sont attribuées par des lois spéciales, ils peuvent, sur autorisation du procureur d'Etat, entrer en tout temps dans les lieux pour lesquels il existe des indices certains, précis et concordants faisant présumer que des actes de proxénétisme y sont commis.

Ils peuvent également, sur autorisation du procureur d'Etat, entrer en tout temps à l'intérieur de tout hôtel, maison meublée, pension, débit de boissons, club, cercle, dancing, lieu de spectacle et leurs annexes et en tout autre lieu ouvert au public ou utilisé par le public lorsqu'il est constaté que des personnes se livrant à la prostitution y sont reçues habituellement. »

Le libellé proposé a pour objectif d'accorder aux officiers de la police judiciaire la faculté d'exercer des contrôles dans les lieux au sein desquels l'activité de prostitution est susceptible d'être exercée. A défaut d'un tel droit de contrôle, il existe incontestablement le risque que toutes sortes d'abus y seront commis et laisserait la porte grandement ouverte à la commission d'infractions, telles que la traite des êtres humains ou l'exploitation de la prostitution. La nécessité d'une autorisation préalable de la part du procureur d'Etat constitue une garantie supplémentaire pour le respect des droits fondamentaux des citoyens.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV regarde d'un œil critique le libellé retenu par la majorité des membres de la Commission juridique, et souligne que ce dernier ne soumet pas le droit d'entrée conféré aux officiers de la police judiciaire à une autorisation préalable du juge d'instruction qui exerce la fonction d'un magistrat indépendant.

L'orateur estime qu'une autorisation préalable du procureur d'Etat ne permet pas de garantir suffisamment le respect des droits fondamentaux du justiciable.

Il renvoie au principe de l'interprétation stricte du droit pénal et signale que le libellé retenu par voie d'amendements parlementaires permet aux officiers de la police judiciaire, ayant obtenu préalablement l'autorisation du procureur d'Etat, d'entrer dans des lieux tels que les maisons meublées ou des chambres d'hôtels, lieux qui sont susceptibles de relever de la sphère de la vie privée des citoyens.

Monsieur le Ministre de la Justice signale que le texte actuellement en vigueur, dans une interprétation large, autorise les officiers de la Police judiciaire à entrer dans tous les lieux, y compris le domicile privé d'une personne, à condition que des « *actes de débauches* » y sont commis. L'orateur plaide en faveur du libellé retenu par la majorité des membres de la Commission juridique.

Il tient également à préciser que la notion de « *maison meublée* » n'englobe pas le domicile d'une personne.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV estime que la future loi devrait assurer à ce qu'une chambre d'hôtel bénéficiait d'une garantie appropriée contre des atteintes à la vie privée émanant des autorités judiciaires. Si une chambre d'hôtel ne constitue certes pas un lieu d'habitation d'une personne, il convient de constater néanmoins que le client d'un hôtel compte y séjourner, et ce, en vertu d'un contrat conclu avec l'hôtelier. Durant le temps de son séjour au sein d'une chambre d'hôtel, le client de l'hôtel bénéficie du droit au respect de sa vie privée.

Le représentant de la sensibilité politique ADR s'interroge sur la protection accordée par la loi aux biens meubles et immeubles contre les ingérences arbitraires de l'Etat. L'orateur déplore l'absence d'un régime juridique uniforme et cohérent en la matière.

Un membre du groupe politique DP rappelle que ni la prostitution en soi, ni le recours d'un « *client* » aux services proposés par une personne se livrant à la prostitution, en dehors des cas de figure prévus aux articles 382-6 et 382-7 nouveaux du Code pénal, ne constituent une infraction. Par conséquent, si des officiers de la Police judiciaire entraient dans une chambre d'hôtel, ils ne pourraient constater probablement aucun comportement qui est susceptible de poursuites pénales, en raison de la licéité de l'activité de la prostitution.

Un membre du groupe politique LSAP donne à considérer que l'infraction du proxénétisme, ainsi que l'infraction de la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle sont étroitement liées à l'activité de la prostitution, activité licite en soi. Ne pas instaurer un mécanisme de contrôle dans les lieux au sein desquels l'activité de prostitution est susceptible

d'être exercée, aura inévitablement pour conséquence que toutes sortes d'infractions et abus y seront commis.

Monsieur le Ministre de la Justice confirme l'analyse faite par l'orateur précédent et fait observer que l'absence d'un mécanisme de contrôle accordé aux officiers de la Police judiciaire entravera considérablement le travail des enquêteurs engagés dans la lutte contre le proxénétisme et la lutte contre la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle des victimes.

Il est précisé qu'un tel droit d'entrée serait effectué dans le cadre d'une enquête préparatoire et que la mesure est susceptible de faire l'objet d'un recours devant la Chambre du conseil.

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP signale que la prostitution, telle qu'elle peut être observée dans certains quartiers de la capitale, est entre les mains des bandes de la criminalité organisée. L'orateur renvoie plus particulièrement au phénomène de la prostitution qui se déroule dans des véhicules stationnés sur des parkings. Il se demande si cette forme de la prostitution est susceptible de tomber dans le champ d'application de la future loi.

En outre, l'orateur renvoie au phénomène de la prostitution dite « *en appartement* », et signale que ces lieux ne sont connus que par voie d'annonces qui sont publiées soit dans des journaux ou sur internet.

Il estime que la future loi ne devrait pas entraîner l'effet pervers à ce que les proxénètes et des criminels spécialisés dans l'infraction de la traite des êtres humains, soient plus difficiles à détecter par les enquêteurs.

Un membre du groupe politique CSV énonce que le nouveau libellé de l'article 11, paragraphe 4, alinéa 2 du Code de procédure pénale n'est pas assorti des garanties procédurales suffisantes. L'orateur propose d'amender le libellé et de soumettre le droit d'entrée aux lieux précités à l'existence d' « *indices certains, précis et concordants faisant présumer que des actes de proxénétisme y sont commis* ».

Monsieur le Ministre de la Justice estime que ces cas de figure prémentionnés sont également couverts par la loi en projet. L'orateur signale également que des mesures coercitives, telles que le droit d'entrée, sont entourées de garanties procédurales et susceptibles de faire l'objet d'un recours.

Le libellé retenu s'inspire partiellement des dispositions de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie et intervient dans un domaine sensible. L'orateur signale que le libellé retenu par la majorité des membres de la Commission juridique procède à un exercice d'équilibrage délicat : il y a lieu de garantir, d'une part, le travail efficace des enquêteurs, et, d'autre part, de protéger les citoyens contre des mesures jugées intrusives à la vie privée.

Quant à la proposition d'amendement, l'orateur juge inopportun la reprise de ces termes au sein de l'article 11, paragraphe 4, alinéa 2 nouveau du Code de procédure pénale. Il signale que le libellé retenu prévoit que les lieux visés doivent accueillir « *habituellement* » des personnes qui se livrent à la prostitution, ce qui implique le caractère récurrent de la prostitution dans ces lieux. De plus, il y a lieu de rappeler que le procureur d'Etat fait partie de la magistrature debout et dispose de connaissances juridiques approfondies.

- ❖ Madame la Rapportrice est d'avis que les membres de l'opposition politique ne semblent pas encore avoir adopté une position politique finale quant au projet de loi sous rubrique, et renvoie aux échanges de vues à ce sujet au sein de la Commission de la Santé et de l'Égalité des chances et des Sports.

Par ailleurs, l'oratrice s'interroge sur les dispositions contenues au sein du libellé français⁵ qui a servi de source d'inspiration pour l'amendement de l'article 11, paragraphe 4, alinéa 2 nouveau.

Un membre du groupe politique CSV souligne que son groupe politique n'entend aucunement accorder une protection spéciale aux auteurs d'infractions tels que le proxénétisme ou l'exploitation de la prostitution d'autrui.

Il incombe cependant aux élus de la Nation de veiller à ce que les lois en projet garantissent le respect des droits fondamentaux des citoyens et prévoient des garanties procédurales satisfaisantes. Il y a lieu d'éviter à ce que des lois soient votées qui contiendraient des dispositions qui ne sont pas conformes aux exigences de la sécurité juridique.

Madame la Présidente fait observer qu'aucun membre de la Commission juridique n'établirait l'affirmation qu'un groupe politique ou une sensibilité politique entendait accorder une protection spéciale aux auteurs d'infractions tels que le proxénétisme ou l'exploitation de la prostitution d'autrui.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que l'article 706-35 du Code de procédure pénale français va au-delà de ce que le libellé retenu de l'article 11, paragraphe 4, alinéa 2 nouveau prévoit. En effet, le texte français autorise les enquêteurs français, sans autorisation préalable d'un magistrat, d'effectuer des visites, des perquisitions et des saisies dans certains lieux.

Il y a lieu de rappeler que le libellé retenu par la majorité des membres de la Commission juridique ne prévoit ni la faculté d'effectuer des perquisitions, ni celle d'effectuer des saisies.

4. Analyse des premiers éléments et données statistiques concernant la réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise

Monsieur le Ministre de la Justice explique que son ministère a analysé certains éléments et données statistiques concernant la réforme du droit de la nationalité luxembourgeoise⁶ qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017.

L'orateur signale que le bilan provisoire est très positif et que la réforme a connu un succès considérable.

⁵ L'article 706-35 du Code de procédure pénale français est libellé comme suit :

« Pour la recherche et la constatation des infractions visées à l'article 706-34, les visites, perquisitions et saisies prévues par l'article 59 peuvent être opérées à toute heure du jour et de la nuit, à l'intérieur de tout hôtel, maison meublée, pension, débit de boissons, club, cercle, dancing, lieu de spectacle et leurs annexes et en tout autre lieu ouvert au public ou utilisé par le public lorsqu'il est constaté que des personnes se livrant à la prostitution y sont reçues habituellement.

Les actes prévus au présent article ne peuvent, à peine de nullité, être effectués pour un autre objet que la recherche et la constatation des infractions visées à l'article 706-34. »

⁶ Loi du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de :

1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ;
2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise.

Des estimations provisoires, qui se basent sur les mois d'octobre et novembre 2017, démontrent que le nombre de demandes, par rapport à la législation en vigueur antérieurement à la réforme de 2017, a triplé.

Il y a lieu de rappeler que la loi précitée a modifié profondément le régime d'accès à la nationalité luxembourgeoise par voie de la naturalisation et en ce qui l'accès à la nationalité par la voie d'option. Le régime des recouvrements de la nationalité luxembourgeoise n'a pas été modifié.

L'analyse des premiers chiffres révèle que les candidats à la nationalité luxembourgeoise favorisent nettement le mode de l'acquisition de la nationalité par voie d'option par rapport à la naturalisation.

5. Divers

Demande du groupe politique CSV de convoquer une réunion jointe au sujet de la réforme des sanctions administratives (Courrier du 19 décembre 2017)

Madame la Présidente signale qu'une réunion jointe entre les membres de la Commission juridique et les membres de la Commission des Affaires intérieures, au sujet du projet de loi 7126⁷, sera convoquée prochainement.

Le Secrétaire-Administrateur,
Christophe Li

La Présidente de la Commission juridique,
Viviane Loschetter

⁷ Projet de loi n°7126 relative aux sanctions administratives communales modifiant

1. Le Code pénal;

2. Le Code d'instruction criminelle;

3. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988