Session ordinaire 2017-2018

CL/PK P.V. J 09

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 31 janvier 2018

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 29 novembre 2017
2. Présentation du projet d'étude sur l'histoire de la justice au Luxembourg

*

Présents : M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, Mme Anne Brasseur remplaçant M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, 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

M. Andreas Fickers, Luxembourg Centre for contemporary and digital history, Université du Luxembourg

M. Denis Scuto, Université du Luxembourg

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, M. Léon Gloden, M. Roy Reding

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 29 novembre 2017

Le projet de procès-verbal de la réunion du 29 novembre 2017 recueille l'accord unanime des membres de la Commission juridique.

2. Présentation du projet d'étude sur l'histoire de la justice au Luxembourg

- Remarques préliminaires

Monsieur le Ministre de la Justice signale qu'une première présentation des grandes lignes du projet d'étude sur l'histoire de la justice au Luxembourg a été effectuée lors d'une conférence de presse le 29 janvier 2018.

L'orateur entend réagir de *prime abord* à certaines critiques, qui ont fustigé que cette présentation n'a pas été accordée, en premier lieu, aux membres de la Commission juridique. Il rappelle qu'il ne s'agit pas d'un projet qui a un impact législatif quelconque et que ce projet n'entre, a priori, pas directement dans les attributions du pouvoir législatif. De plus, l'orateur tient à rappeler que tous les projets de loi de son ministère, ainsi que les amendements y relatifs ont été présentés, en premier lieu, aux membres de la Commission juridique avant d'en informer le grand public.

Madame la Présidente propose d'élargir l'ordre du jour d'un point additionnel : « Divers ».

La proposition d'élargissement de l'ordre du jour d'un point recueille l'assentiment favorable de la Commission juridique.

- Ambition et envergure du projet

Monsieur le Ministre de la Justice explique que des travaux ponctuels réalisés par des auteurs luxembourgeois ont analysés certains aspects de l'histoire du droit luxembourgeois. Or, aucun projet de l'envergure tel qu'envisagé par le « *Luxembourg Center for contemporary and digital history* » (encore dénommé « C²DH ») de l'Université du Luxembourg, n'a été réalisé à ce jour.

L'orateur esquisse les contours du projet d'étude sur l'histoire de la justice au Luxembourg et explique que ce projet sera réalisé par le « *Luxembourg Center for contemporary and digital history* » de l'Université du Luxembourg. L'ambition du projet est vaste et vise à dresser une chronologie permettant de retracer l'histoire de la justice au Grand-Duché du Luxembourg de 1815 à aujourd'hui. Comme il s'agit d'une période fort intéressante d'un point de vue historique, des études thématiques seront réalisées sur des aspects spécifiques de cette histoire.

L'orateur énonce que peu de sujets s'apprêtent à des débats aussi controversés que l'histoire d'un pays. Ainsi, suite à la finalisation des travaux et à la publication des résultats de recherche, il est fort probable que ces publications susciteront des débats sociétaux controversés et des critiques, ce qui encouragera d'autres historiens à approfondir la recherche en la matière ou de se focaliser sur des sujets en lien avec cette étude à mener.

Les résultats de cette étude seront concrétisés par la conception d'une exposition virtuelle et la rédaction de matériel didactique. L'Université du Luxembourg participera en outre à la mise en œuvre d'une exposition physique.

Il est prévu de publier un manuel spécifique qui s'adressera aux experts en la matière, ainsi qu'au grand public. L'objectif est de fournir au grand public non seulement une meilleure compréhension de l'histoire de la justice, mais également de permettre une transmission du savoir aux générations futures.

Il est préconisé de traiter de manière transversale certains sujets qui restent d'actualité, tels que l'indépendance de la justice, le rôle des femmes dans la justice, le rôle politique des juges, etc.

Les chercheurs effectueront leurs travaux en toute indépendance, tout en respectant les exigences des critères scientifiques applicables à la recherche. De plus, ils informeront le grand public régulièrement sur l'avancement des travaux.

Monsieur le directeur du C²DH explique qu'il s'agit d'un projet prestigieux pour son institut et que la recherche historique nécessite l'adoption d'un esprit critique de la part des chercheurs. Le rôle de l'historien peut être comparé à celui d'un juge d'instruction. Il dirige une enquête, cependant, il n'émet pas de jugement.

L'orateur signale que des historiens dans d'autres pays européens ont, au fil des dernières décennies, commencé à s'intéresser à l'histoire de la justice. Ainsi, le sujet de cette étude s'inscrit dans une tendance qui s'est déjà manifestée à l'étranger.

L'étude à mener permettra également de mieux comprendre les influences étrangères sur le droit et la justice luxembourgeois et constituera une contribution importante pour la recherche historique au Luxembourg.

Monsieur le professeur associé au C²DH souligne qu'il s'agit d'une étude qui explore une matière qui, jusqu'à présent, n'a que fait l'objet de recherches et de publications limitées.

L'orateur fait observer que les personnes ayant dans le passé publié des œuvres au sujet de l'histoire du droit luxembourgeois, ont souvent également exercé une profession juridique. Des publications existantes en la matière se focalisent principalement sur le droit constitutionnel ou le droit public.

L'orateur retrace brièvement les grandes lignes de l'histoire juridique luxembourgeoise et renvoie aux années clés :

- la période de l'influence française qui s'étire jusqu'en 1815 ;
- la période de l'influence néerlandaise et la révolution belge en 1830 ;
- la contre-révolution sous le Roi des Pays-Bas Guillaume III en 1839 qui fût également Grand-Duc de Luxembourg ;
- l'influence de la Confédération germanique qui a conduit à la mise en place d'un 3ème degré de juridiction ;
- la séparation des pouvoirs sous les différents régimes constitutionnels luxembourgeois (1848 – 1885) ;
- la justice militaire durant l'occupation allemande du Luxembourg au cours de la première guerre mondiale ;
- la justice nazie qui s'est appliquée au cours de la deuxième guerre mondiale ;
- la période de l'après-guerre et les épurations menées au sein des administrations judiciaires et publiques ;
- les évolutions sociétales qui ont débuté au cours de la deuxième moitié du 20ème siècle.

- Organisation des travaux

La question de l'accès aux archives des autorités compétentes, ainsi que la réalisation d'un inventaire des archives existantes, joue un rôle central dans le cadre de l'étude à mener. Il y a lieu de noter qu'à l'heure actuelle, certaines archives existantes ne sont pas utilisables.

Au sujet des archives, il y a lieu de relever qu'une convention spécifique entre l'Université du Luxembourg, respectivement le « *Luxembourg Center for contemporary and digital history* » et le ministère de la Justice, l'administration judiciaire, la Cour supérieure de Justice, les juridictions administratives et les archives nationales a été signée.

En outre, certains représentants des autorités judiciaires font partie du comité d'accompagnement dont le rôle consiste à aplanir des difficultés pratiques qui peuvent surgir lors des travaux de recherches historiques.

À côté du comité d'accompagnement, il est prévu de créer un comité scientifique. Le rôle du comité scientifique consistera à procéder à une division de l'histoire en dates et en évènement clés.

Dans une première étape, l'Université du Luxembourg, en collaboration étroite avec les Archives nationales de Luxembourg, effectuera d'abord un travail d'inventaire selon les critères archivistiques internationaux tant des archives nationales que de celles non exploitées relevant du ministère de la Justice, ainsi que des archives relevant des autorités judiciaires. C'est la raison pour laquelle il a été décidé d'engager un archiviste à durée déterminée, dont le poste sera financé par le ministère de la Justice.

Monsieur le directeur du C²DH confirme qu'un travail intense d'inventaire et d'analyse au niveau des différentes archives existantes devra être effectué.

- Durée des travaux

Cette étude sera réalisée au cours des années 2018 à 2021.

- Coûts

Les coûts de cette étude se chiffrent autour d'un montant global de 700 000 euros.

Echange de vues

- Un membre du groupe politique LSAP donne à considérer qu'il s'agit d'un chantier vaste et il s'interroge si les chercheurs analysent l'histoire des juridictions luxembourgeoises ou l'histoire du droit luxembourgeois. L'orateur signale que la plupart des universités européennes considèrent qu'il s'agit de deux matières différentes et qu'elles sont enseignées séparément.

- Un membre du groupe politique LSAP s'interroge si les archives des ordres des avocats, ainsi que les archives des différents cabinets d'avocats, pourraient constituer une source dans le cadre des travaux de recherche à mener.

  Par ailleurs, il pourrait être intéressant de consacrer un chapitre au sujet des jurisprudences luxembourgeoises et leurs influences sociétales et économiques. A titre d'exemple, l'orateur renvoie à l'affaire « *Luxleaks* ».

- Un membre du groupe politique CSV estime également que certains procès ont profondément marqué la vie en société. L'orateur s'interroge sur l'opportunité d'analyser l'influence de certains procès pénaux et de faits divers médiatisés sur l'opinion publique.

  L'orateur est d'avis qu'il serait intéressant d'analyser également, dans le contexte de la justice au Luxembourg, le rôle de certains professionnels du droit, tels que les notaires et les huissiers.

  Par ailleurs, il semble important de thématiser également des aspects tels que le rôle des droits étrangers et l'émergence de la Convention européenne des droits de l'homme, qui ont influencé la pensée des juristes autochtones.

- Un membre du groupe politique DP estime que le Code civil, héritage de l'époque napoléonienne, constitue le fondement du droit luxembourgeois. L'oratrice regarde d'un œil

critique la proposition de thématiser les procès pénaux médiatisés au sein de la future exposition.

- Un membre du groupe politique CSV donne à considérer que la séparation des pouvoirs a été appliquée, pendant longtemps, de manière assez floue en pratique. Ceci s'explique en partie par le fait que les administrations publiques ne disposaient, à l'époque, que de très peu de fonctionnaires hautement qualifiés dans des domaines complexes, ce qui a conduit à recourir à l'assistance d'effectifs des autres pouvoirs publiques.

  Depuis les années 1990 des efforts consécutifs du législateur et du constituant ont été entrepris, avec la création des juridictions administratives et de la mise en place de la Cour constitutionnelle, afin d'arriver à une réelle séparation des pouvoirs au sein de l'État luxembourgeois.

  En outre, il se pose finalement la question à quel moment est-ce qu'il y a lieu d'arrêter les recherches. L'orateur juge utile de fournir également une perspective d'avenir aux visiteurs de l'exposition.

- Monsieur le directeur du C²DH explique qu'il est conscient de l'ampleur et de la complexité du sujet de l'étude. Il faudra distinguer ce qui est faisable de ce qui est pertinent. Il appartiendra au comité scientifique de déterminer les sujets sur lesquels la recherche va se focaliser.

- Monsieur le professeur associé au C²DH explique que l'accent sera mis sur l'histoire des institutions judiciaires au Luxembourg. Néanmoins, des interférences avec l'histoire du droit sont inévitables. En ce qui concerne les procès pénaux, il y a lieu de signaler que ceux-ci ont un impact sur la vie en société et qu'une exposition thématique[1] a été dédiée à ce sujet.

3. Divers

- Courrier de la sensibilité politique ADR du 24 janvier 2018[2]

L'auteur de la proposition de loi 6705 présente les grandes lignes de ses amendements relatifs à la proposition de loi 6705.

Amendement n°1 : suppression des articles 1 à 3 initiaux de la proposition de loi

~~Art. 1er. Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage, en tout ou en partie.~~

~~Art. 2. Pour l'application de l'article 1er, l'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public.~~

~~L'interdiction prévue à l'article 1er ne s'applique pas si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations. artistiques ou traditionnelles.~~

~~Art. 3. La méconnaissance de l'interdiction édictée à l'article 1er est punie de l'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe.~~

[1] Crimes de sang. Une exposition sur la vie. Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2010
[2] Cf. Annexe 1

Commentaire :

Le Conseil d'État a estimé que ces articles sont redondants par rapport à l'article 4. Ainsi, il y a lieu de les supprimer. Une renumérotation des libellés subséquents s'impose.

Amendement n°2 : modification de l'article 563 du Code pénal

L'ancien article 4 devient l'article 1er et est libellé comme suit :

« **Article 4 1er** Le Code pénal est modifié et complété comme suit :

1. L'article 563 du titre X du livre II du Code pénal est complété par le tiret ter suivant :

« Ceux qui dans l'espace public portent une tenue destinée à dissimuler leur visage en tout ou en partie **de manière à rendre impossible l'identification de la personne**, sauf si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ~~**ou réglementaires**~~, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles »

Il est inséré au livre II, titre VIII du Code pénal un chapitre VII qui prend la teneur suivante :

~~2. Après le chapitre V du Titre VIbis. du code pénal, il est inséré un chapitre VII ainsi rédigé:~~

« **Chapitre VII. De la dissimulation forcée du visage**

Art. 460-1.- Sera puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 251 à 2.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement, celui qui impose, en raison de leur sexe à une ou plusieurs autres personnes de dissimuler leur visage, en tout ou en partie **de manière à rendre impossible une identification de la personne**, par menace, violence, contrainte, abus d'autorité ou abus de pouvoir.

Sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 501 euros à 5.000 euros, celui qui commet ce fait au préjudice d'un mineur. »

Vote

Le représentant de la sensibilité politique ADR vote en faveur des amendements. Les membres des groupes politiques CSV, DP, LSAP et déi gréng s'abstiennent.

Les députés qui se sont abstenus lors du vote expliquent leur abstention par le fait qu'ils souhaitent à ce que l'instruction parlementaire de la proposition de loi 6705 puissent continuer. Ils soulignent également qu'ils n'appuient pourtant pas le contenu des amendements.

Décision de la Commission juridique : les amendements sous rubrique seront transmis au Conseil d'État pour avis en tant qu'amendements parlementaires.

- Amendements des auteurs de la proposition de loi 6909[3]

[3] cf. Procès-verbal de la réunion du 24 janvier 2018, Session ordinaire 2017-2018, P.V. J 08

Les auteurs de la loi proposition de loi 6909 proposent de modifier l'article 1er de leur proposition de loi comme suit :

Art. 1er. Un nouvel article 563*bis* est inséré dans le Code pénal avec la teneur suivante :

« Sera puni d'une amende de 25 euros à 250 euros le fait de porter dans les lieux publics une tenue destinée à dissimuler le visage.

La disposition qui précède ne s'applique pas dans les cas où la loi en dispose autrement, ou si ~~le port de~~ la tenue est justifié**e** par des raisons **de santé dûment attestées par un certificat médical** ~~**médicales**~~ ou **des motifs** professionnel~~**le**~~s **et limitée au but poursuivi**, ou si **~~'il~~ elle** s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations **artistiques ou traditionnelles** ~~**dûment autorisées**~~ **où il est d'usage que l'on dissimule son visage**. *»"*

Commentaire :

Les auteurs de la proposition de loi 6909 justifient leur amendement comme suit :

« Dans ses avis relatifs aux textes de loi en projet visant à interdire la dissimulation du visage, le Conseil d'État avait demandé à obtenir plus de précisions quant aux comportements échappant à une incrimination pénale. Le Conseil d'État n'en a pourtant tiré les mêmes conclusions. Alors qu'il émettait une opposition formelle à l'encontre de notre régime exceptionnel, il n'en a pas été ainsi en ce qui concerne le texte gouvernemental.

C'est pourquoi et conformément à nos itératives déclarations publiques, nous sommes d'accord de nous greffer sur le texte proposé par le gouvernement qui est par ailleurs très proche du texte de loi français, tout en maintenant notre position de principe, celle d'une interdiction générale de la dissimulation du visage dans tous les lieux publics. »

Décision de la Commission juridique : les amendements sous rubrique seront transmis au Conseil d'État pour avis en tant qu'amendements parlementaires.

Le Secrétaire-Administrateur,
Christophe Li

La Présidente de la Commission juridique,
Viviane Loschetter

Courrier n°200697
Responsable: Service des Séances plénières
Envoyé au service Expédition le 24/01/2018 à 13h14

Proposition de loi N°6705 : Amendements proposés par l'auteur de la proposition de loi pour compétence aux Membres de la Commission juridique

Destinataires

Commission juridique
Transmis à la Conférence des Présidents - (Groupes politiques et services de la CHD inclus)

adr

ALTERNATIV DEMOKRATESCH REFORMPARTEI

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
Entrée le:
24 JAN. 2018

Här Mars Di Bartolomeo
President vun der Deputéiertechamber
19, um Krautmaart
L-1728 Lëtzebuerg

Lëtzebuerg, de 24. Januar 2018

Här President,

am Kader vun den Aarbechten an der juristescher Kommissioun iwwer d'Projeten, déi mat der Verschleierung ze dinn hunn, erlabe mir ons heimat, an der Annexe Amendementer zur Gesetzespropositioun 6705 eranzeginn.

Mir bieden Iech, des Amendementer un d'Madamm President vun der Kommissioun an un de Staatsrot weiderzeleeden.

Mat déiwem Respekt,

Fernand Kartheiser
Deputéierten

Gast Gibéryen,
Deputéierten

Proposition de loi No 6705 ayant pour objet d'interdire la dissimulation dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal.

Amendements de l'auteur

Dans son avis du 10 juillet 2015 (document parlementaire No 6705/1), le Conseil d'Etat a émis plusieurs observations qui rendent nécessaires certains amendements à la proposition de loi dans sa rédaction initiale.

Amendement 1 :

Art 1er – supprimé

Art 2 – supprimé

Art 3 – supprimé

Commentaire :

Le Conseil d'Etat a estimé que ces articles sont redondants par rapport à l'article 4. Ainsi, il y a lieu de les supprimer

.Amendement 2 :

L'ancien article 4 devient l'article 1er et est libellé comme suit :

« **Article 1er**

Le Code pénal est modifié et complété comme suit :

1. L'article 563 du titre X du livre II du Code pénal est complété par le tiret ter suivant :

« Ceux qui dans l'espace public portent une tenue destinée à dissimuler leur visage en tout ou en partie de manière à rendre impossible l'identification de la personne, sauf si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles »

Il est inséré au livre II, titre VIII du Code pénal un chapitre VII qui prend la teneur suivante :

« Chapitre VII. De la dissimulation forcée du visage

Art. 460-1.- Sera puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 251 à 2.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement, celui qui impose, en raison de leur sexe à une ou plusieurs autres personnes de dissimuler leur visage, en tout ou en partie de manière à rendre impossible une identification de la personne, par menace, violence, contrainte, abus d'autorité ou abus de pouvoir.

Sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 501 euros à 5.000 euros, celui qui commet ce fait au préjudice d'un mineur. »

Commentaire :

Dans l'article 563, les termes « ou réglementaires » ont été supprimés.

La suppression de la possibilité de prévoir des exceptions par voie règlementaire dans la nouvelle rédaction proposée pour l'article 563 du Code pénal répond à une exigence découlant du principe de la légalité des incriminations repris à l'article 12 de la Constitution et relevée par le Conseil d'Etat.

L'ajout de la précision « de manière à rendre impossible une identification de la personne » fait écho à un élément crucial de la loi belge qui inspire en partie la proposition de loi sous objet. Elle évite une application erronée ou excessive de la loi proposée alors que celle-ci n'entend pas viser les cas où une reconnaissance ou une identification de la personne reste possible malgré une dissimulation partielle du faciès. Il est en effet envisageable que, par exemple, des caractéristiques physiques de la personne ou des choix vestimentaires pour des raisons météorologiques soient la source d'une dissimulation passagère d'une partie du visage sans pour autant rendre la personne non identifiable.

Suite aux observations du Conseil d'Etat en référence à 'emplacement de l'article 460 – 1 proposé, la phrase :« Après le chapitre V du Titre VIbis. du Code pénal, il est inséré un chapitre VII ainsi rédigé : » a été remplacée par une disposition reprenant fidèlement la suggestion de la Haute Corporation.