



## Commission de la Justice

### Procès-verbal de la réunion du 04 décembre 2019

#### Ordre du jour :

1. **Approbation du projet de procès-verbal du 20 novembre 2019**
2. **Présentation des fichiers tenus par les autorités judiciaires et de la liste des lois et règlements relevant de la compétence du Ministère de la Justice et requérant une transmission d'informations de la part des autorités judiciaires au Ministère aux fins d'un contrôle d'honorabilité**  
**- Continuation des travaux**
3. **Divers**

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Alex Bodry, Mme Stéphanie Empain, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Eugène Berger, observateur

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'Etat  
M. Jeannot Nies, Procureur général d'Etat adjoint  
Mme Marie-Anne Ketter, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Viviane Reding

M. Marc Baum, observateur délégué

\*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

\*

## 1. Approbation du projet de procès-verbal du 20 novembre 2019

Le projet de procès-verbal sous rubrique recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

## 2. Présentation des fichiers tenus par les autorités judiciaires et de la liste des lois et règlements relevant de la compétence du Ministère de la Justice et requérant une transmission d'informations de la part des autorités judiciaires au Ministère aux fins d'un contrôle d'honorabilité - Continuation des travaux

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice) explique que le ministère de la Justice est amené à donner des avis motivés dans le cadre de certaines procédures administratives, visant notamment à accorder des agréments à des professionnels souhaitant exercer une activité économique dans certains secteurs d'activités, respectivement exercer un travail salarié dans un domaine spécifique, et qui doivent se soumettre préalablement à un contrôle d'honorabilité. Dans le passé, les décisions administratives du ministère ont été prises également en ayant recours aux données collectées à des fins autres que leur finalité initialement prévue. L'oratrice explique que son ministère a dressé une liste des différents domaines où la loi prévoit l'intervention du Ministre dans le cadre d'un tel contrôle d'honorabilité.

### • Armes et gardiennage

#### Base légale

– loi modifiée du 15 mars 1983 sur les armes et munitions : art. 7-1 pour les armuriers et commerçants d'armes et art. 16, alinéa 2, pour les autorisations et permis des particuliers

– loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance : art. 5, alinéa 1<sup>er</sup>, pour les agréments des entreprises, et art. 8, alinéa 2, pour les agréments individuels des agents

#### Observations :

En cas de demande d'obtention d'un permis de port d'arme, les agents ministériels contrôlent les antécédents judiciaires du requérant. Celui-ci doit présenter les garanties d'honorabilité nécessaires. A cette fin, une copie du casier judiciaire N°2 est sollicitée. Dans certains cas de figure, une copie des procès-verbaux dressés par des officiers de la police judiciaire et relatant des faits susceptibles d'être qualifiés d'infraction pénale, est demandée auprès de la Police grand-ducale afin de rendre une décision administrative qui se base sur des faits objectifs y relatés.

La loi<sup>1</sup> du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité

---

<sup>1</sup> Loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale et portant modification

1° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

nationale permet, sous certaines conditions, au Ministre de la Justice de requérir une copie desdits procès-verbaux policiers.

A noter que le casier judiciaire ne contient que des condamnations pénales coulées en force de chose jugée et la qualification juridique de l'infraction en question. Le ministère peut alors demander au requérant sollicitant une autorisation de port d'arme, de faire parvenir au Ministre de la Justice une copie de la décision de justice contenant de façon détaillée les faits incriminés retenus contre celui-ci.

En matière de gardiennage et de surveillance, il y a lieu de souligner que ces activités ne peuvent s'exercer que par des personnes qui disposent de l'honorabilité professionnelle requise. L'engagement d'agents de sécurité par une société de gardiennage et de surveillance présuppose que ces candidats se soumettent à un contrôle d'honorabilité préalable.

- **Demandes en grâce**

Base légale

– art. 38 de la Constitution

Observations :

En vertu de l'article 38 de la Constitution le droit de grâce appartient au Grand-Duc.

La Commission de grâce donne son avis sur chaque demande en grâce avant que le Souverain y statue, et après que la Police ait fait une enquête.

---

2° de la loi modifiée du 29 mai 1998 portant approbation de la Convention sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne portant création d'un Office européen de police (Convention Europol), signée à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;

3° de la loi du 20 décembre 2002 portant approbation - de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ; - de l'Accord relatif à l'application provisoire entre certains États membres de l'Union européenne de la Convention établie sur base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, signé à Bruxelles, le 26 juillet 1995 ;

4° de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité ;

5° de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;

6° de la loi modifiée du 25 août 2006 relative aux procédures d'identification par empreintes génétiques en matière pénale et portant modification du Code d'instruction criminelle ;

7° de la loi du 24 juin 2008 ayant pour objet le contrôle des voyageurs dans les établissements d'hébergement ;

8° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire ;

9° de la loi modifiée du 19 décembre 2014 facilitant l'échange transfrontalier d'informations concernant les infractions en matière de sécurité routière ;

10° de la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés ;

11° de la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État ;

12° de la loi du 23 juillet 2016 portant mise en place d'un statut spécifique pour certaines données à caractère personnel traitées par le Service de renseignement de l'État ;

13° de la loi du 22 février 2018 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière ;

14° de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ; et

15° de la loi du 18 juillet 2018 sur l'Inspection générale de la Police.

(Journal officiel du grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A689 du 16 août 2018)

- **Indemnisation des victimes d'infractions**

– loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse, art. 9

Observations :

La loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction pénale remédie à la situation où aucun responsable du préjudice subi n'a pu être déterminé, ou que l'auteur de l'infraction est insolvable et prévoit des droits d'indemnisations en faveur de certaines victimes d'infractions, à charge du budget de l'Etat.

Le Ministre transmet la demande à une commission qui convoquera le demandeur et prendra tous les renseignements utiles notamment sur le déroulement des faits et sur le dommage subi. La commission transmet un avis au Ministre de la Justice dans lequel ladite commission se prononce sur le bien-fondé de la demande et sur le montant de l'indemnité à allouer, le cas échéant.

Le Ministre de la Justice décide alors de l'attribution ou non d'une indemnité et en fixe le montant.

- **Indemnisation pour détention préventive inopérante**

– loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante, pas d'article prévoyant une enquête administrative

Observations :

La loi prévoit un droit à réparation à toute personne qui a été détenue préventivement pendant plus de 3 jours et sans que cette détention n'ait été provoquée par sa propre faute. Une telle indemnisation ne pourra intervenir que lorsque la personne concernée a bénéficié d'un non-lieu ou d'une décision d'acquiescement ou si elle a été mise en détention après extinction de l'action publique par prescription. Afin de pouvoir déterminer si le placement en détention préventive n'est pas lié au comportement fautif du requérant, le procès-verbal dressé lors du premier interrogatoire devant le juge d'instruction est examiné par le ministère de la Justice.

- **Administration pénitentiaire**

– loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire

Observations :

En matière de réinsertion sociale, il est primordial pour le personnel accompagnant un détenu de savoir si celui-ci peut constituer un danger pour autrui. Ainsi, il est indispensable de connaître non seulement la qualification juridique de l'infraction commise par celui-ci mais également les faits détaillés ayant conduit à la condamnation du détenu.

- **Médiation pénale**

– art. 2 du règlement grand-ducal du 31 mai 1999 fixant les critères d'agrément aux fonctions de médiateur, la procédure de médiation pénale et le mode de rémunération des médiateurs

Observations :

La personne qui désire être agréée comme médiateur fait la demande au Ministre de la Justice qui statue sur celle-ci, après avoir demandé l'avis du Procureur général d'Etat.

- **Facilitateurs de Justice Restaurative**

– art. 8-1, alinéa 2, du Code de procédure pénale pour l'agrément des facilitateurs

Observations :

La personne qui désire être agréée comme facilitateur doit présenter les garanties d'honorabilité nécessaires. Ainsi, l'existence d'un passé pénal dans le chef du candidat est incompatible avec la fonction de facilitateur.

- **Révision des procès pénaux**

– articles 443 à 447-1 du Code de procédure pénale

Observations :

La révision peut être demandée, quelle que soit la juridiction qui a statué, au bénéfice de toute personne reconnue auteur d'un crime ou d'un délit par une décision définitive rendue en premier ou en dernier ressort. La loi fixe les conditions applicables à une telle demande et dans certains cas, le Ministre de la Justice statue après avoir fait procéder à toutes recherches et vérifications utiles et pris l'avis d'une commission composée de différents experts.

- **Casino**

– loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs : art. 11 pour l'agrément d'un casino et des salariés employés dans les salles de jeux (liste d'infractions pour lesquelles une condamnation permet de refuser l'agrément)

Observations :

L'autorisation d'agrément d'exploiter un casino est soumise à des conditions d'honorabilité. De même, l'emploi de salariés dans les salles de jeux est soumis à la condition préalable que ces personnes n'ont pas été condamnées pour le chef de certaines infractions pénales, dont notamment pour des faits de blanchiment de capitaux, de terrorisme et de financement du terrorisme.

- **Nationalité luxembourgeoise**

- Loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise  
Art. 14 ; 21 ; 33 ; 37 ; 38 ; 40 ; 44 ; 45

Observations :

Le Ministre refuse la nationalité luxembourgeoise aux candidats qui ont fait l'objet d'une condamnation à une peine criminelle ou un emprisonnement ferme excédent une durée fixée par la loi sous rubrique. A cette fin, une copie du bulletin N°2 du casier judiciaire est examinée par les agents ministériels. De même, le Ministre peut garder en suspens une demande d'octroi de la nationalité luxembourgeoise, si une procédure judiciaire est en cours à l'encontre du candidat à la nationalité luxembourgeoise.

- **Attachés de justice**

- Loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice  
Art. 2

Observations :

Bien que le recrutement des attachés de justice relève exclusivement des autorités judiciaires, la loi sous rubrique figure dans la liste des lois et règlements relevant de la compétence du ministère de la Justice. La loi prévoit que les candidats doivent non seulement disposer de connaissances juridiques certifiées par des formations et des diplômes requis, mais également disposer des conditions d'honorabilité nécessaires.

- **Notaires**

- Loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat  
Art. 16

Observations :

Les notaires sont nommés par le Grand-Duc, sur avis du Procureur général d'Etat et de la Chambre des notaires. Comme les notaires sont des officiers publics, ils doivent disposer des conditions d'honorabilité nécessaires pour exercer cette fonction.

- **Huissiers**

- Loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice  
Art. 2 ; 3 ; 28-1

Observations :

L'admission au stage a lieu par décision du Ministre de la Justice sur avis de la Chambre des huissiers. Les candidats qui souhaitent exercer la fonction d'huissier de justice doivent

produire, outre des preuves de formations requises, également un certificat de moralité délivré par le tribunal d'arrondissement.

- **Organisation des cours et tribunaux**

- Loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire
- Art. 76 ; 77 ; 170-171

Observations :

Il serait inadmissible de conférer la fonction de magistrat à une personne qui ne présente pas les conditions d'honorabilité nécessaires.

- **Experts**

- loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes

Observations :

Les experts, traducteurs et interprètes assermentés, exercent des missions expertises qui leur seront confiées par les autorités judiciaires et administratives. Ils sont désignés par le Ministre de la Justice. Ainsi, ces personnes doivent présenter les garanties d'honorabilité et de moralité nécessaires, pour exercer leurs fonctions en toute indépendance et impartialité.

- **Sociétés de recouvrement et liquidateurs assermentés**

- loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier – Art 28-3
- Article 455 du Code de commerce

Observations :

Ni les sociétés de recouvrement, ni les liquidateurs assermentés n'ont une importance significative dans la vie économique luxembourgeoise. La pratique démontre que les juridictions nomment un curateur issu d'une des listes de l'Ordre des avocats, en ouverture d'une procédure de mise en faillite d'une entreprise. Néanmoins, les sociétés de recouvrement et les liquidateurs assermentés continuent de figurer au sein de l'ordonnancement juridique luxembourgeois et les personnes souhaitant obtenir un tel agrément, respectivement exercer cette fonction.

- **Agrément des services d'adoption**

- Loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant- Art. 3

Observations :

Bien que l'agrément aux personnes morales souhaitant proposer des services d'adoption soit délivré par le ministère de la Famille et de l'Intégration, et à la Grande Région, la loi dispose que les représentants de ladite personne morale doivent fournir les garanties d'honorabilité nécessaires. A cet effet, un examen de ces garanties d'honorabilité doit être effectué préalablement à l'octroi d'un agrément. Cet examen est effectué par le Ministre de la Justice en ayant recours aux informations détenues par le ministère public.

- **Adoption**

- Art. 1036 NCPC

Observations :

Bien que les juridictions soient compétentes pour prononcer une décision d'adoption, les requérants ayant soumis au tribunal une demande d'adoption doivent disposer des garanties d'honorabilité nécessaires à cette fin. La requête et les pièces à l'appui sont communiquées au procureur d'Etat qui prend des conclusions écrites.

- **Changements de noms et de prénoms**

- Loi du 11-21 germinal an XI (1803) relative aux prénoms et changements de noms-  
Art. 6

Observations :

En cas de demande de changement de noms ou de prénoms, le casier judiciaire du demandeur est examiné. Des informations sur une éventuelle procédure pénale en cours à l'encontre du requérant sont demandées auprès du ministère public.

- **Changement de sexe**

- Loi du 10 août 2018 relative à la modification de la mention du sexe et du ou des prénoms à l'état civil et portant modification du Code civil  
Art. 11

Observations :

En cas de demande de changement de sexe soumise au ministère de la Justice, il y a lieu de signaler que des renseignements sont demandés auprès du ministère public, afin de prendre connaissance sur des éventuels antécédents judiciaires, respectivement sur l'existence d'une procédure pénale en cours.

- **Agrément et révocation des médiateurs en matière civile et commerciale**

- Art. 1251-3 du Nouveau Code de procédure civile
- Règlement grand-ducal du 25 juin 2012 fixant la procédure d'agrément aux fonctions de médiateur judiciaire et familial, le programme de la formation spécifique en médiation et la tenue d'une réunion d'information gratuite- Art. 3

Observations :

En cas de demande d'agrément des médiateurs en matière civile et commerciale, il serait déplorable si des personnes ayant fait le chef de condamnations pénales respectivement n'ayant pas les garanties d'honorabilité requises, puissent exercer la fonction de médiateur.

- **Déclarations d'absence**

- Art. 123 du Code civil

Observations :

Des extraits de la requête aux fins de déclaration d'absence, après avoir été avisés par le ministère public, sont publiés dans deux journaux diffusés au Luxembourg ou, le cas échéant, dans le pays du domicile ou de la dernière résidence de la personne demeurée sans donner de nouvelles.

Le tribunal saisi de la requête peut en outre ordonner toute autre mesure de publicité dans tout lieu où il le juge utile.

Ces mesures de publicité sont assurées par la partie qui présente la requête.

Le ministère public peut, à l'effet de retrouver la personne demeurée sans donner de nouvelles, consulter la chaîne pénale et charger la Police grand-ducale d'une enquête.

- **Mesures de protection des majeurs**

- Art. 1086 du Nouveau Code de procédure civile

Observations :

Le dossier est transmis au procureur d'Etat un mois avant la date fixée pour l'audience. Quinze jours avant cette date, le procureur d'Etat le renvoie au greffe avec son avis écrit. Ces délais peuvent être réduits par le juge en cas d'urgence.

Le procureur d'Etat peut dans ce cas consulter la chaîne pénale. Il formule ses remarques avec circonspection et ne fait état que des faits strictement nécessaires à l'appréciation du dossier soumis au juge des tutelles.

Le juge fait connaître au requérant et, si elle lui paraît en état de recevoir utilement cette notification, à la personne visée dans la requête ou à leurs conseils, qu'ils pourront prendre communication du dossier au greffe, sans déplacement, jusqu'à la veille de l'audience.

Art. 1087. du Nouveau Code de procédure civile

A l'audience, le conseil du requérant et celui de la personne à protéger, s'il en a été désigné, sont successivement entendus dans leurs observations.

Le juge entend, s'il l'estime à propos, le requérant et la personne à protéger.

Le procureur d'Etat est présent et est entendu en ses conclusions. Il peut, à ces fins, consulter la chaîne pénale et faire état des éléments strictement nécessaires à l'appréciation du dossier soumis au juge.

Règlement grand-ducal du 23 décembre 1982 fixant les conditions de désignation d'un gérant de la tutelle

## Echange de vues

- ❖ M. Franz Fayot (groupe politique LSAP) donne à considérer que la notion d' « *honorabilité* » est une notion aux contours flous qui laisse une certaine marge d'appréciation à l'administration. Dans le cadre du droit d'établissement et des autorisations de commerce, un changement de paradigme s'annonce avec l'adoption au niveau européen d'une directive<sup>2</sup> visant à garantir une deuxième chance aux entrepreneurs malheureux et de bonne foi qui souhaitent, suite à une clôture de la faillite, se relancer dans la vie économique.

En outre, en matière de changement de noms et de prénoms, l'orateur souhaite avoir des informations supplémentaires sur les raisons pour lesquelles des renseignements sur la personne visée sont sollicités auprès du ministère public.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice) est d'avis qu'il serait peu opportun de définir la notion d' « *honorabilité* ». Au lieu de vouloir circonscrire législativement cette notion aux facettes multiples, il serait judicieux de définir clairement les cas de figure dans lesquels le ministère de la Justice peut requérir des informations de la part du Parquet général d'Etat, lorsque le citoyen concerné soumet une demande d'autorisation ou une demande d'agrément aux autorités ministérielles. Il est renvoyé aux matières différentes qui relèvent directement ou indirectement de la compétence du ministère de la Justice, comme par exemple les autorisations pour le port d'arme ou encore les demandes d'obtention de la nationalité luxembourgeoise.

En matière de changement de noms ou de prénoms, il est important de souligner qu'il est important de ne pas perdre les traces d'une personne. Il serait imaginable que des personnes de mauvaise foi recourraient à cette procédure avec comme seul objectif de vouloir se soustraire à des enquêtes et procédures pénales les concernant.

Madame le Procureur général d'Etat confirme qu'en matière de changement de noms et de prénoms, les contrôles effectués par le ministère public ne vérifient pas l'honorabilité de la personne en tant que telle, mais visent à assurer que des poursuites pénales éventuellement mises en mouvement, puissent tenir compte du fait que la personne visée par celles-ci ait soumis auprès des autorités publiques une demande de changement de noms ou de prénoms.

En matière d'autorisations d'établissement au bénéfice de personnes ayant fait l'objet d'une faillite dans le passé, l'oratrice donne à considérer que le curateur nommé par le tribunal d'arrondissement est amené à soumettre un rapport d'activités au ministère public. Sur base des observations et constats y faits, le parquet peut, en cas de constatation d'infractions pénales telles qu'une banqueroute simple ou frauduleuse, mettre en mouvement l'action publique à l'encontre du commerçant failli. Dans le passé, ce rapport d'activité était transféré au ministère des Classes moyennes et du Tourisme qui est compétent pour accorder des demandes d'établissements. Depuis quelques mois, ledit rapport n'est plus transféré à ce ministère, comme un tel transfert et l'information sur des éventuelles affaires pénales

---

<sup>2</sup> Directive (UE) 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive (UE) 2017/1132 (directive sur la restructuration et l'insolvabilité)

pendantes sur le commerçant failli, risquent de s'avérer contraire au droit de la protection des données à défaut de base légale y relative.

- ❖ M. Alex Bodry (groupe politique LSAP) rappelle que la législation ancienne disposait que les demandes d'octroi de la nationalité luxembourgeoise relevaient de la compétence souveraine de la Chambre des Députés. Ainsi, une commission parlementaire examinait les demandes lui soumises et un contrôle d'honorabilité du candidat était exercé par les députés. A cette fin, ils disposaient de procès-verbaux dressés par les officiers de la police judiciaire qui révélaient parfois la commission d'infractions graves dans le chef du candidat à la nationalité luxembourgeoise, sans qu'aucune condamnation pénale n'ait été prononcée. A l'époque, la question autour d'un octroi éventuel de la nationalité luxembourgeoise au bénéfice d'un tel candidat suscitait des débats controversés parmi les députés.

L'orateur salue le fait que la loi actuellement en vigueur sur la nationalité luxembourgeoise prévoit des critères clairs qui justifient le refus d'octroi de la nationalité luxembourgeoise au requérant sur base de critères objectifs et elle évite ainsi toute appréciation arbitraire en la matière.

L'orateur estime qu'un classement sans suites ou une décision de non-lieu ordonnée par la chambre du conseil, ne sauraient avoir un impact négatif dans l'appréciation de l'honorabilité du candidat qui se soumet à un examen. Si une définition universelle de la notion d'« *honorabilité* » risque de s'avérer compliquée, force est de constater que de nombreuses procédures administratives y font référence comme le législateur a inséré cette notion dans des textes légaux.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice) confirme qu'en matière de la nationalité luxembourgeoise, le cadre tracé par la législation<sup>3</sup> en vigueur est dorénavant clair et sans équivoque.

Dans d'autres domaines cependant, l'appréciation de l'honorabilité d'un requérant s'avère nettement plus difficile. Ainsi, il serait imaginable qu'une personne, auteur présumé de violences domestiques, bénéficierait d'une décision de non-lieu ou d'un classement sans suites et soumettrait, par la suite, une demande d'autorisation de permis de port d'arme auprès du Ministre de la Justice. L'oratrice signale que selon l'argumentation retenue par l'orateur précédent, des faits graves ne pourraient pas être pris en compte dans le cadre de l'examen d'honorabilité du requérant et qu'une telle personne pourrait bénéficier d'un permis de port d'arme. Elle donne à considérer qu'elle regarde d'un œil critique une telle façon de procéder, alors qu'il ne peut être exclu qu'une personne prête à recourir à la violence sans avoir fait l'objet d'une condamnation pénale, puisse constituer un danger pour autrui et faire usage de son arme contre des tiers.

---

<sup>3</sup> Art. 21. de la loi modifiée sur la nationalité luxembourgeoise :

« (1) Avant la décision finale du ministre, le candidat doit produire un nouveau bulletin N°2 du casier judiciaire, délivré moins de trente jours à compter de la demande du ministre.

*Le ministre peut exiger la production de documents supplémentaires lorsque les documents visés à l'article 19 et remis par le candidat sont insuffisants ou non conformes pour établir la preuve des conditions légales.*

(2) *Le ministre peut tenir en suspens le dossier de naturalisation lorsque le candidat fait l'objet d'une procédure judiciaire en matière pénale au Grand-Duché de Luxembourg ou à l'étranger.*

*Il peut demander soit au procureur général d'État, soit par la voie diplomatique des renseignements sur l'existence d'une procédure judiciaire en matière pénale à l'encontre du candidat et sur la nature des infractions reprochées. [...] ».*

Madame le Procureur général d'Etat donne à considérer qu'un examen d'honorabilité effectué par le ministère public sur des faits autres que les condamnations pénales porte sur une période qui remonte aux trois années précédentes. En fonction de la nature de la demande soumise au Ministre de la Justice par le requérant, la notion d'« *honorabilité* » est appréciée de façon différenciée. Ainsi, un examen d'honorabilité dans le cadre d'une demande d'agrément pour l'exercice d'une activité professionnelle ne prend pas en compte des faits purement privés, comme par exemple une ivresse publique ou encore un excès de vitesse constatés par des officiers de la police judiciaire.

En matière de sécurité et de gardiennage, il y a lieu de signaler que dans le cadre de l'examen d'honorabilité ne sont actuellement pas pris en compte les casiers judiciaires étrangers. Il s'agit d'une piste de réflexion à explorer dans le cadre d'une réforme législative éventuelle, comme de nombreux agents de sécurité et de gardiennage sont domiciliés à l'étranger. Une autre piste de réflexion à explorer, constituerait de trancher la question si une personne condamnée en première instance pour des faits à caractère délictuel ou criminel pourrait être considérée comme étant honorable, en raison du fait qu'un appel par le condamné a été interjeté contre ce jugement de première instance et que l'affaire soit pendante devant une juridiction d'appel. En outre, la question se pose si des procédures pénales en cours à l'encontre d'une personne ayant un casier judiciaire vierge, peuvent avoir comme conclusion que cette personne est à considérer comme étant honorable.

M. le Procureur général d'Etat adjoint explique qu'un archivage numérique est effectué automatiquement 3 ans après l'accomplissement du dernier acte d'instruction d'une affaire pénale. La programmation du fichier JU-CHA fait en sorte que les dossiers archivés s'affichent visuellement dans une autre couleur que les dossiers non-archivés. Un dossier archivé peut être désarchivé sur autorisation du Procureur général d'Etat ou du procureur d'Etat. En pratique, les demandes de désarchivage dans le cadre d'un examen d'honorabilité sont extrêmement rares.

- ❖ M. Gilles Roth (groupe politique CSV) donne à considérer que plusieurs principes ancrés dans le droit national doivent, dans le cadre des adaptations législatives à venir, être pris en compte dont notamment le principe de la proportionnalité et celui de la présomption d'innocence.

L'orateur appuie les arguments avancés par M. Alex Bodry et estime qu'un classement sans suites ou une décision de non-lieu, ordonnée par la chambre du conseil, ne devraient avoir un impact négatif dans le chef d'un requérant qui se soumet à un contrôle d'honorabilité. Quant aux affaires pénales pendantes, l'orateur signale qu'une mise en balance délicate est à effectuer. Cependant, il est inacceptable qu'un candidat se fait refuser l'accès à un poste au sein de la fonction publique, en raison de troubles à l'ordre public insignifiants, qui remontent à un passé lointain et qui n'ont jamais donné lieu à une condamnation coulée en force de chose jugée.

L'orateur est d'avis que la protection des données n'empêche pas des contrôles d'honorabilité d'un requérant effectués par des autorités publiques, tant que l'étendu et la finalité des contrôles sont fixées par la loi. Ainsi, il devrait être prévu par la future loi que les autorités publiques pourraient exiger du requérant qui leur a soumis préalablement une demande d'autorisation ou d'agrément, de prendre position quant aux faits émarginés dans le cadre d'un tel examen d'honorabilité. La procédure administrative non contentieuse pourrait servir de source d'inspiration à ce sujet.

En outre, il serait imaginable que des contrôles d'honorabilité seraient ordonnés également au cours de la carrière d'un agent étatique qui travaille au sein de la force publique et qui souhaite accéder à un rang ou à un poste supérieur.

M. le Procureur général d'Etat adjoint explique que l'affaire médiatisée autour d'un entretien d'embauche d'un candidat non retenu peut s'expliquer par le cumul malheureux de plusieurs facteurs. Ainsi, un bug informatique a été constaté au sein du système de traitement informatique des données et une réhabilitation intervenue ne s'est pas affichée correctement, de sorte que des faits anciens ont été affichés qui auraient dû déjà être supprimés définitivement. En raison de la protection des données, les dossiers des candidats non retenus ont été détruits définitivement.

Quant à un accès éventuel aux données à caractère pénal par la personne, dans le cadre d'une procédure administrative alors que celle-ci fait l'objet d'une enquête pénale en cours, l'orateur estime que cette façon de procéder risque de s'avérer hautement problématique. La divulgation d'informations contenues dans des enquêtes préliminaires, qui ne sont pas encore à un stade avancé et ne justifiant pas encore une inculpation par le juge d'instruction, risque de constituer un danger grave pour la sécurité publique. Ce cas de figure est à distinguer d'un simple refus revêtant le caractère d'une décision administrative qui peut être contestée devant les juridictions compétentes.

- ❖ M. Laurent Mosar (groupe politique CSV) renvoie à ses expériences professionnelles d'avocat et signale qu'il a, dans le passé, été mandaté à solliciter une autorisation de permis de port d'arme auprès des autorités compétentes pour le compte d'autrui et que certains de ses mandants se sont heurtés à une décision de refus, en raison de faits qui ne relèvent pourtant pas de la sphère du droit pénal. L'orateur critique qu'un examen d'honorabilité puisse comporter une dimension arbitraire dans le chef des autorités publiques saisies et qu'elles pourraient outrepasser leur pouvoir d'appréciation discrétionnaire.

Par ailleurs, l'orateur renvoie aux agréments nécessités par les sociétés de gardiennage et de sécurité et estime regrettable que seule une copie du casier judiciaire luxembourgeois est exigée de la part des candidats souhaitant travailler dans ce secteur, alors que de nombreux candidats sont des ressortissants étrangers et ont leur résidence à l'étranger. Il rappelle qu'a priori, seules les condamnations pénales coulées en force de choses jugées sont reportées par le casier judiciaire, mais non pas les affaires pénales en cours. Il plaide en faveur d'une réforme de la loi.

En outre, l'orateur renvoie aux exigences de déclarations des bénéficiaires effectifs applicables à des nombreuses entités immatriculées au registre de commerce et des sociétés et signale que le défaut de conformité pourra donner lieu à des amendes considérables. Une personne physique qui se fait infliger une telle amende ne devrait pourtant pas être considérée *ipso facto*, dans le cadre d'un examen d'honorabilité effectué lors d'une demande d'autorisation de permis de port d'arme, comme un risque pour la sécurité publique. Ainsi, le respect du principe de proportionnalité est important.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice) estime qu'une délimitation précise de la notion d'« *honorabilité* » s'avère particulièrement difficile et que cette notion peut revêtir une dimension « *fourre-tout* ». Cependant, une certaine flexibilité en la matière s'impose. L'oratrice renvoie à l'importance de définir de façon claire et non équivoque les cas de figure dans lesquels les autorités publiques peuvent requérir de la part du Parquet général des informations contenues dans un fichier exploité à des fins judiciaires, et ce, afin d'effectuer un examen d'honorabilité. Certaines décisions administratives peuvent avoir des conséquences graves, comme par exemple l'octroi d'un permis de port d'arme à une personne qui constituerait un risque pour autrui ou soi-même et qu'il est à craindre que celle-ci fasse un mauvais usage de l'arme. Afin d'éviter des faits tragiques, un contrôle renforcé des requérants s'impose.

L'expert gouvernemental renvoie à la jurisprudence administrative, qui confirme que le Ministre de la Justice est juge de l'opportunité d'octroyer ou de refuser l'autorisation de porter des

armes, à condition que son appréciation repose sur des critères objectifs et s'opère d'une manière non arbitraire. L'opportunité des poursuites de faits reportés dans un procès-verbal dressé par un officier de la police judiciaire relève du seul pouvoir du ministère public. Cependant, un classement sans suites ou une décision de non-lieu ne remettent pas en cause l'existence d'un tel procès-verbal constatant des faits à caractère pénal commis dans le chef du requérant.

Dans le cadre d'un examen d'honorabilité, les agents ministériels prennent en compte plusieurs critères, outre les condamnations pénales coulées en force de choses jugées. Ainsi, sont prises en compte la gravité et la nature des faits reportés dans des procès-verbaux, la quantité de faits y constatés ainsi que leur ancienneté. L'orateur estime qu'on ne saurait fixer législativement le nombre de faits et la gravité de ces derniers qui justifieraient automatiquement une décision de refus d'un permis de port d'arme. Ainsi, un examen au cas par cas s'impose.

Quant aux demandes d'autorisation d'engager des candidats au poste d'agent de sécurité ou de gardiennage, il convient de noter que ce secteur connaît de fortes fluctuations au niveau des effectifs, ce qui se traduit par une grande quantité de demandes à examiner par les agents ministériels. Dans le passé, des informations sur les candidats ont été sollicitées par l'intermédiaire du Centre de coopération policière et douanière qui regroupe, outre les agents de la force publique luxembourgeoise, également les autorités policières et douanières françaises et belges.

- ❖ M. Franz Fayot (groupe politique LSAP) s'interroge sur la question de savoir s'il ne serait pas opportun de poursuivre systématiquement les faits de violences domestiques. L'orateur se dit conscient du fait que les victimes de tels faits peuvent ne pas vouloir porter plainte contre leur agresseur et qu'une enquête pénale ouverte contre un partenaire violent ou un conjoint violent risquerait de fragiliser davantage les familles concernées, notamment en cas d'existence d'enfants. Néanmoins, des poursuites pénales systématiques permettraient d'éviter qu'une telle personne puisse soumettre une demande d'obtention d'un permis de port d'arme.

Mme Lydie Polfer (groupe politique DP) indique qu'elle est devenue témoin de faits de violences domestiques il y a quelques années. Ces faits sont survenus en plein centre-ville et au milieu de la journée. L'oratrice énonce avoir été choquée par la brutalité de l'agresseur. Suite à l'intervention des officiers de la police judiciaire, l'affaire a été classée sans suites par le ministère public, en raison du refus de la victime de coopérer avec les forces de l'ordre.

Madame le Procureur général d'Etat donne à considérer qu'en matière de violences domestiques, le ministère public essaie de recourir à des outils juridiques autres que la demande de renvoi de l'affaire devant une chambre correctionnelle. Ainsi, est favorisé par exemple le recours à la médiation pénale. Un procès pénal risquerait de rendre infernal la cohabitation des enfants dans leur milieu familial et un placement de ceux-ci n'améliorerait guère leur état psychique. En pratique, il y a lieu de souligner que souvent les victimes refusent de témoigner en justice lorsque l'affaire est plaidée devant une juridiction répressive et les victimes sont sous l'influence du conjoint ou partenaire violent.

En ce qui concerne l'agrément des personnes souhaitant travailler dans le domaine du gardiennage et de la sécurité, il y a lieu de signaler que par voie d'une modification législative il serait possible d'examiner également des affaires pénales qui sont pendantes à leur encontre à l'étranger.

Quant aux entités immatriculées au Registre des bénéficiaires effectifs, il y a lieu de souligner que la loi<sup>4</sup> distingue deux cas de figure : les entités qui ont omis de s'immatriculer au Registre

---

<sup>4</sup> Art. 20. de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs :

des bénéficiaires effectifs endéans les délais légaux et celles qui fournissent sciemment inexactes, incomplètes ou non actuelles au gestionnaire du Registre des bénéficiaires effectifs. A noter que dans le second cas de figure, une intention frauduleuse dans le chef de l'auteur de l'infraction doit être prouvée.

M. Laurent Mosar (groupe politique CSV) s'interroge si la loi prémentionnée ne risque pas de donner lieu à un contentieux de masse. De plus, l'orateur souhaite savoir si le ministère public entend poursuivre systématiquement les entités juridiques qui ont omis de se conformer aux dispositions légales nouvelles.

Madame le Procureur général d'Etat explique que des poursuites pénales seront lancées à l'encontre des entités juridiques qui ne se sont pas conformées aux exigences légales découlant de la loi prémentionnée. A noter cependant que de nombreux administrateurs sont résidents à l'étranger et un débat contradictoire s'impose en matière pénale. Ainsi, une simple liste mentionnant le défaut d'inscription ne saurait à elle seule suffire pour ordonner une amende pénale dans le chef de l'entité visée.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice) donne à considérer que de nombreuses personnes morales inscrites au registre de commerce et des sociétés qui sont obligées d'adresser une demande d'inscription au Registre des bénéficiaires effectifs aux fins de l'inscription des informations requises sur leurs bénéficiaires effectifs, sont *de facto* inactives et constituent des coquilles vides. Plusieurs pistes de réflexion sont en cours d'examen, afin de radier ces entités inactives du registre de commerce et des sociétés, sans nécessairement faire recours à une procédure judiciaire.

Au sujet des violences domestiques, l'oratrice confirme que le phénomène des violences domestiques constitue un fléau inacceptable. Néanmoins, des poursuites judiciaires éventuelles à l'encontre de l'agresseur violent doivent être examinées au cas par cas.

M. Franz Fayot (groupe politique LSAP) prend acte des différentes considérations exprimées, il estime cependant que la pratique démontre que les violences domestiques ne cessent que rarement sans l'intervention ferme des autorités judiciaires.

L'expert gouvernemental précise que les policiers appelés à intervenir au sein d'un ménage pour des faits de violence domestique, peuvent vérifier préalablement si l'auteur présumé des faits n'est pas inscrit dans le fichier des personnes qui sont autorisées à détenir une arme. Dans l'affirmatif, une transmission de l'intervention policière est communiquée au ministère de la Justice qui révoque alors le permis de port d'arme.

- ❖ Madame le Procureur général d'Etat estime qu'il serait judicieux de créer une base légale permettant aux autorités judiciaires et ministérielles d'avoir un échange d'informations en vue d'ordonner la suspension d'une relation de travail d'un agent actif dans le domaine de l'éducation, respectivement la fermeture administrative d'une crèche, en cas de constatation de faits liés à des infractions de pédophilie y survenus.
- ❖ Mme Carole Hartmann (groupe politique DP) fait observer que la liste sous rubrique ne contient aucune disposition relative aux permis de conduire. L'oratrice renvoie à ses expériences

---

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

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

professionnelles en matière de procédure administrative non contentieuse et les dispositions figurant dans les dossiers tenus par le Ministre du Transport.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice) indique que la liste sous rubrique ne contient que les dispositions légales prévoyant un examen d'honorabilité à effectuer par le ministère de la Justice. Ainsi, les domaines et matières ne rentrant pas dans le champ de compétence de ce ministère ne sont pas affichés dans la présente liste.

### **3. Divers**

- Entrevue avec le groupement d'intérêt économique Luxembourg Business Registers

Les membres de la Commission de la Justice jugent utile de s'entretenir avec les gestionnaires du Registre des bénéficiaires effectifs, afin de se forger une image de l'application de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

- Missive du Président du Tribunal administratif du 20 novembre 2019

M. Charles Margue (Président de la Commission de la Justice, groupe politique déi gréng) résume le contenu du courrier du 20 novembre 2019 aux membres de la commission parlementaire. Il ressort d'un bref échange de vues que les membres de celle-ci accueillent favorablement l'initiative d'une visite des locaux du Tribunal administratif et d'avoir un échange de vues avec les magistrats de l'ordre administratif.

Le Secrétaire-administrateur,  
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,  
Charles Margue