



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 08 janvier 2020

Ordre du jour :

1. 7356 **Projet de loi modifiant le Code pénal et le Code de procédure pénale aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil**

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue
- Examen des amendements gouvernementaux et de l'avis complémentaire du Conseil d'État

2. 6539 **Projet de loi relative à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite, modifiant:**
 - (1) le livre III du Code de commerce,
 - (2) la section Ière du chapitre II du titre IX du livre II du Code pénal,
 - (3) les articles L. 125-1, L. 127-3 à L. 127-5 et L. 512-11 du Code du Travail,
 - (4) les articles 257 et 555 du Nouveau Code de Procédure civile,
 - (5) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat,
 - (6) la loi modifiée du 8 janvier 1962 concernant la lettre de gage et le billet à ordre,
 - (7) la loi du 7 juillet 1971 portant, en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes,
 - (8) la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises,
 - (9) la loi modifiée du 23 juillet 1991 ayant pour objet de réglementer les activités de sous-traitance,
 - (10) la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière,
 - (11) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, et
 - (12) la loi générale des impôts (« Abgabenordnung »),et abrogeant :
la loi du 14 avril 1886 concernant le concordat préventif de la faillite,
la loi du 15 mars 1892 sur la procédure en debet en matière de faillite et l'arrêté grand-ducal du 24 mai 1935 complétant la législation relative aux sursis de paiement, au concordat préventif de la faillite et à la faillite par l'institution du régime de la gestion contrôlée

- Rapporteur : Monsieur Franz Fayot
- Reprise des travaux de la Sous-commission "Préservation des entreprises et Modernisation du droit de la faillite" suite à la publication de l'avis complémentaire du Conseil d'État du 20 décembre 2019
- Constitution de la sous-commission
- Mise en place d'un calendrier de travail

3. Divers

*

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

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Gil Goebbels, M. Daniel Ruppert, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, Attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Roy Reding, Mme Viviane Reding

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. **7356** **Projet de loi modifiant le Code pénal et le Code de procédure pénale aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil**

Examen des amendements gouvernementaux et de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

M. Charles Margue (Président-Rapporteur, groupe politique déi gréng) résume les travaux parlementaires en lien avec le projet de loi sous rubrique et donne à considérer que le délai de transposition de la directive (UE) 2017/541 a expiré, de sorte qu'il y a lieu de finaliser l'instruction parlementaire dans les meilleurs délais.

L'expert gouvernemental résume les principales modifications visées par les amendements gouvernementaux du 22 novembre 2019 et souligne que le Conseil d'Etat, dans le cadre de son avis complémentaire du 20 décembre 2019, a levé ses oppositions formelles précédemment émises.

- Modification de l'article 135-1 du Code pénal

La modification de l'article 135-1 du Code pénal, opérée par voie d'amendement gouvernemental du 22 novembre 2019, tient compte de la demande formulée par le Conseil d'Etat, sous peine d'opposition formelle, d'examiner si toutes les infractions reprises à l'article 3 de la directive 2017/541 sont bien couvertes par ledit article du Code pénal. Il a été soulevé que sous les conditions y énoncées, tous crimes et délits punissables d'un emprisonnement d'un maximum d'au moins trois ans ou d'une peine plus grave, peuvent être qualifiés d'actes terroristes, encore faut-il que tous ces comportements remplissent bien la condition de peine maximale. Il en est notamment ainsi des comportements visés aux lettres h) (perturbation ou interruption de l'approvisionnement de ressources naturelles fondamentales), i) (atteinte illégale à un système informatique, sachant que les articles 509-1 à 509-7 du Code pénal ne prévoient pas tous une peine correspondant au seuil de l'article 135-1 du même code), et j) (menace de commettre une des infractions figurant à l'article 3 de la directive à transposer).

Dans le cadre des amendements gouvernementaux du 22 novembre 2019, le tableau de correspondance annexé¹ au texte desdits amendements a relevé que les infractions prévues aux articles 509-1, 514, 533 et 534 du Code pénal et à l'article 61 (1) a) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ne remplissent pas la condition du seuil de peine maximale.

Afin de garantir une transposition conforme et efficace de la directive, il est proposé d'opérer un renvoi à ces articles au sein de l'article 135-1 du Code pénal.

Dans le cadre de son avis complémentaire du 20 décembre 2019, le Conseil d'Etat fait observer que le libellé amendé élargit « [...] la liste des infractions pouvant être qualifiées d'infractions terroristes si elles ont été commises dans les conditions prévues audit article. En effet, tel que libellé actuellement, l'article 135-1 du Code pénal ne vise que les infractions qualifiées de crime ou de délit punissables « d'un emprisonnement d'un maximum d'au moins trois ans ou d'une peine plus grave », excluant donc les autres infractions du champ d'application de la législation anti-terroriste ».

Le Conseil d'Etat constate que la directive 2017/541 sera dorénavant correctement transposée sur ce point, tout en suggérant une formulation alternative au libellé qui lui a été soumis par les auteurs du projet de loi. Aux yeux du Conseil d'Etat, la formulation proposée par la Haute corporation est plus en ligne avec les formulations usuelles du Code pénal.

- Modification de l'article 48-11 du Code de procédure pénale

Par voie d'amendement gouvernemental, les auteurs du projet de loi jugent opportun de reprendre une suggestion du Conseil d'Etat soulevée dans son avis du 5 février 2019 et visant à compléter l'article 48-11 du Code de procédure pénale par une mention des articles 135-6 et 135-11 à 135-16 du Code pénal.

En effet, le Conseil d'Etat a suggéré dans son avis prémentionné de compléter l'article 48-11 du Code de procédure pénale par une mention des articles 135-6 et 135-11 à 135-16 du Code pénal, pour le mettre en conformité avec les autres dispositions du Code de procédure pénale, et notamment les articles 39, 48-7, 48-26, 65 et 88-2, afin d'assurer une cohérence des textes visant, notamment, la répression d'infractions terroristes.

- Art. 6. initial du projet de loi (supprimé par voie d'amendement gouvernemental) – insertion d'un article 135-18

¹ cf. doc. parl.7356/06

Les auteurs du projet de loi avaient proposé initialement de transposer l'article 13 de la directive 2017/541 en insérant un article 135-18 nouveau au sein du Code pénal, afin de préciser qu'il n'était pas nécessaire qu'un attentat ou une attaque terroriste aient été effectivement commis pour que les infractions terroristes à leur origine soient également constituées.

Dans son avis du 5 février 2019, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique l'insertion d'un article 135-18 nouveau au sein du Code pénal et fait observer que « *[u]ne transposition spécifique de l'article 13 de la directive 2017/541 n'est ainsi non seulement pas nécessaire compte tenu des textes existants, mais encore le texte, tel que proposé, introduit-il une insécurité juridique en semant le doute sur le champ d'application et les éléments constitutifs des infractions déjà existantes* ».

Par conséquent, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au texte proposé par les auteurs du projet de loi.

Par voie d'amendement gouvernemental, les auteurs du projet de loi décident de supprimer l'article controversé du projet de loi.

Dans son avis complémentaire du 20 décembre 2019, le Conseil d'Etat marque son accord avec la suppression dudit article et se montre en mesure de lever son opposition formelle.

Vote

Suite à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, la Commission de la Justice fait siennes les suggestions du Conseil d'Etat et reprend les libellés proposés par celui-ci.

Lesdites modifications sont adoptées par vote unanime des membres de la commission parlementaire.

- 2. 6539** **Projet de loi relative à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite, modifiant:**
- (1) le livre III du Code de commerce,**
 - (2) la section Ière du chapitre II du titre IX du livre II du Code pénal,**
 - (3) les articles L. 125-1, L. 127-3 à L. 127-5 et L. 512-11 du Code du Travail,**
 - (4) les articles 257 et 555 du Nouveau Code de Procédure civile,**
 - (5) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat,**
 - (6) la loi modifiée du 8 janvier 1962 concernant la lettre de gage et le billet à ordre,**
 - (7) la loi du 7 juillet 1971 portant, en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes,**
 - (8) la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises,**
 - (9) la loi modifiée du 23 juillet 1991 ayant pour objet de réglementer les activités de sous-traitance,**
 - (10) la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière,**

(11) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, et
(12) la loi générale des impôts (« Abgabenordnung »),
et abrogeant :
la loi du 14 avril 1886 concernant le concordat préventif de la faillite,
la loi du 15 mars 1892 sur la procédure en debet en matière de faillite et
l'arrêté grand-ducal du 24 mai 1935 complétant la législation relative aux
sursis de paiement, au concordat préventif de la faillite et à la faillite par
l'institution du régime de la gestion contrôlée

Constitution de la sous-commission

Les membres de la Commission de la Justice se prononcent en faveur de la constitution d'une sous-commission, conformément à l'article 25, paragraphe (2) du Règlement de la Chambre des Députés.

Cette sous-commission, dénommée : « Sous-commission "Préservation des entreprises et Modernisation du droit de la faillite" de la Commission de la Justice », présidée par Monsieur Franz Fayot, sera composée, outre le président, de MM. Léon Gloden, Charles Margue, Guy Arendt, Roy Reding et Marc Goergen.

Elle aura pour vocation de continuer l'examen et l'instruction parlementaire du projet de loi n°6539 portant sur la réforme de la préservation des entreprises ainsi que sur la modernisation du droit de la faillite.

Reprise des travaux de la Sous-commission "Préservation des entreprises et Modernisation du droit de la faillite" suite à la publication de l'avis complémentaire du Conseil d'État du 20 décembre 2019

- ❖ M. Léon Gloden (groupe politique CSV) renvoie aux oppositions formelles et critiques soulevées par le Conseil d'Etat dans le cadre de son avis complémentaire du 20 décembre 2019. L'orateur est d'avis qu'un débat de fond sur les grandes orientations du projet de loi s'impose, étant donné qu'il se heurte à de nombreuses critiques du Conseil d'Etat au niveau des procédures judiciaires et extra-judiciaires à mettre en place.

M. Franz Fayot (Président-Rapporteur, groupe politique LSAP) indique qu'il juge ledit avis complémentaire du Conseil d'Etat fort utile, dans la mesure où celui-ci exige des précisions additionnelles sur certaines procédures à mettre en place et renvoie aux risques d'insécurité juridique de certains libellés. Il s'agit de critiques auxquelles les membres de la sous-commission devront apporter des réponses satisfaisantes en ayant recours à des amendements qui seront d'une grande technicité. Cependant, l'avis complémentaire du Conseil d'Etat ne remet pas en cause les principales nouveautés envisagées par la future loi.

Selon l'orateur, il est inopportun de revenir sur les grandes orientations du projet de loi, étant donné que le volet accompagnateur et réparateur des entreprises en difficulté, l'introduction d'une seconde chance pour les faillis malheureux de bonne foi tout comme le volet des sanctions envers des faillis de mauvaise foi constituent des éléments essentiels de la future loi.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, groupe politique déi gréng) fait observer que le droit des faillites luxembourgeois nécessite une réforme approfondie. L'oratrice propose aux membres de la sous-commission d'examiner de manière approfondie ledit avis complémentaire du Conseil d'Etat lors de la prochaine réunion de celle-ci et de se forger une

image globale des critiques y soulevées. Par la suite, une discussion sur ces points sera menée.

Mise en place d'un calendrier de travail

La prochaine réunion de la Sous-commission « *Préservation des entreprises et Modernisation du droit de la faillite* » aura lieu le 20 janvier 2020, de 14h00 à 17h00.

3. Divers

- Projet de loi 7276²

M. Gilles Roth (groupe politique CSV) souhaite avoir des informations supplémentaires sur le projet de loi sous rubrique. En ce qui concerne la réforme de la protection de la jeunesse, il s'enquière si le Gouvernement entend amender le projet de loi existant ou retirer celui-ci du rôle des affaires, afin de déposer un nouveau projet de loi à la Chambre des Députés.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, groupe politique déi gréng) explique que son ministère a engagé Mme Renate Winter, experte internationale en matière des droits de l'enfants, afin d'élaborer des pistes de réflexions dans le cadre de la réforme du droit de la jeunesse. Cette experte externe aura prochainement des entrevues avec les différents acteurs étatiques et non-étatiques qui interviennent dans le domaine de la protection de la jeunesse au Luxembourg, afin de se forger une image sur l'application *in concreto* de la législation actuellement en vigueur. Une décision définitive sur l'adoption d'amendements éventuels ou un dépôt éventuel de nouvelles initiatives législatives n'a pas encore été prise.

- Transposition en droit national de la directive 2016/343 du Parlement et du Conseil du 9 mars 2016 portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence

M. Gilles Roth (groupe politique CSV) renvoie à la transposition de la directive sous rubrique en droit national³ effectué au cours de la législature précédente. L'orateur est d'avis que la couverture médiatique de certaines affaires pénales faisant l'objet d'une instruction judiciaire en cours, ainsi que les actes d'instruction ordonnés, tels que l'arrestation d'un suspect par les officiers de la police judiciaire dans un lieu ouvert au public et sous les yeux des passants, risquent de semer le doute sur le respect du principe à caractère supra légal de la présomption d'innocence. L'orateur rappelle qu'il n'incombe pas aux députés d'interpréter ou d'appliquer le droit, cependant, il leur incombe de critiquer des situations malencontreuses qui peuvent résulter de la législation en vigueur et de remédier aux lacunes existantes au sein de la législation. De plus, il se pose la question de savoir si des articles de presse pourraient avoir

² Projet de loi instituant un régime de protection de la jeunesse et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

³ Loi du 10 août 2018 portant modification :

1° du Code pénal ;

2° du Code de procédure pénale ;

3° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; en vue de la transposition de la directive (UE) 2016/343 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales. (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A N° 795 du 12 septembre 2018)

une influence sur l'avancement de l'instruction judiciaire et si des mesures d'instruction ordonnées seraient la conséquence d'articles de presse.

L'orateur souhaite savoir si un réexamen de la législation en vigueur est prévu alors que, selon l'avis de l'orateur, ladite directive européenne n'a pas été transposée correctement en droit luxembourgeois.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, groupe politique déi gréng) énonce qu'elle ne s'oppose ni à une discussion sur la transposition de ladite directive ni sur une discussion portant sur le principe de la présomption d'innocence en droit luxembourgeois. Or, jusqu'à présent, aucun écho négatif sur l'application de ladite loi ne lui a été communiqué de la part des professionnels du droit.

- Application de la loi du 13 janvier 2019⁴ instituant un registre des bénéficiaires effectifs

M. Laurent Mosar (groupe politique CSV) souhaite que les difficultés liées à l'application de la loi sous rubrique soient thématiques au cours d'une prochaine réunion de la Commission de la Justice, notamment en ce qui concerne le volet des limitations d'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées à inscrire audit registre. L'orateur indique qu'il lui a été reporté que les différentes législations des Etats membres de l'Union européenne sont très hétérogènes sur ce point et que certaines d'entre elles auraient opté pour une interprétation extensive des raisons exceptionnelles pouvant justifier une limitation du droit d'accès ou des obligations de déclaration.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, groupe politique déi gréng) signale qu'elle ne s'oppose pas à une discussion sur l'application de ladite loi au Luxembourg. Il serait opportun que les responsables du groupement d'intérêt économique *Luxembourg Business Registers* soient présents au cours de la réunion de la commission parlementaire, comme ce groupement d'intérêt économique exerce la fonction de gestionnaire du registre des bénéficiaires effectifs.

- Application de la loi du 27 juin 2018⁵ instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale

⁴ Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs et portant

1° transposition des dispositions de l'article 30 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ;

2° modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A15 du 15 janvier 2019)

⁵ Loi du 27 juin 2018 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale et portant modification :

1. du Nouveau Code de procédure civile ;

2. du Code civil ;

3. du Code pénal ;

4. du Code de la sécurité sociale ;

5. du Code du travail ;

6. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes ;

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

8. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;

9. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;

10. de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;

M. Gilles Roth (groupe politique CSV) est d'avis que l'application de la loi sous rubrique suscite un grand désarroi parmi les professionnels du droit. De nombreux problèmes pratiques relevant de l'application de ladite loi ont pu être relevés.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, groupe politique déi gréng) énonce qu'elle ne partage pas cette analyse négative de la loi sous rubrique et signale que de nombreux échos positifs sur la rapidité des procédures de divorce lui sont parvenus. L'oratrice rappelle également que la Chambre des Députés a adopté une motion portant sur l'évaluation qualitative de la réforme trois ans après son entrée en vigueur. Il est annoncé que cette évaluation sera effectuée et servira de guide au Gouvernement sur des réformes éventuelles à adopter en matière de droit de la famille.

- Organisation d'une réunion jointe entre la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission de la Justice sur les contours de la séparation des pouvoirs

M. Charles Margue (Président de la Commission de la Justice, groupe politique déi gréng) rappelle que l'organisation d'une telle réunion jointe a été décidée, cependant plusieurs éléments y relatifs devront être fixés par les membres des deux commissions parlementaires, tels que la question de savoir si ladite réunion sera ouverte au public ou non ou encore celle du choix des experts externes à inviter.

Plusieurs membres de la commission parlementaire estiment que ces éléments devront être discutés au cours de la prochaine réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Le Secrétaire-administrateur,
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

11. de la loi du 27 juin 2017 arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A589 du 12 juillet 2018)