



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 14 juin 2023

Ordre du jour :

1. **6054** **Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations**
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. **8109** **Projet de loi portant modification de :**
1° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
3° la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;
en vue du renforcement des effectifs de la justice administrative et de la numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. **8033** **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie**

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen des articles
- Examen des amendements gouvernementaux
- Examen des avis du Conseil d'Etat
4. **8056** **Projet de loi portant modification :**
1° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;
2° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Continuation des travaux
5. **8179** **Projet de loi portant modification de la loi du 21 mars 2006 sur les équipes communes d'enquête aux fins de transposition de la directive (UE)**

2022/211 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2022 modifiant la décision-cadre 2002/465/JAI en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen des articles
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

6. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Claude Wiseler, observateur

Mme Nancy Carier, Mme Tara Désorbay, Mme Christine Goy, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyès, Mme Barbara Ujlaki, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Goergen, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 6054 Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ce projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière, il est proposé de recourir au modèle 1.

*

2. **8109** **Projet de loi portant modification de :**
1° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
3° la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ;
en vue du renforcement des effectifs de la justice administrative et de la numérisation des procédures urgentes devant le tribunal administratif

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ce projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière, il est proposé de recourir au modèle 1.

*

3. **8033** **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie**

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent Mme Josée Lorsché (déi gréng) comme Rapportrice de la future loi.

Présentation et examen des articles

Le projet de loi n°8033 constitue la première étape dans l'instauration d'un nouveau concept global concernant le cannabis récréatif. Dans une approche de réduction des risques et de la prévention de la criminalité, le projet de loi suit deux axes principales.

Premièrement, il est envisagé de légaliser la culture domestique du cannabis. La cultivation de quatre plantes de cannabis par communauté domestique sera autorisée, à condition qu'elle soit effectuée par une personne majeure. La culture est autorisée exclusivement à partir de semences dont l'étiquetage doit mentionner le producteur, le nombre de semences ainsi qu'un avertissement sanitaire. En corollaire, la consommation personnelle dans la sphère privée sera autorisée. La consommation devant des mineurs d'âge est interdite. Le lieu de la culture doit être soit le domicile ou la résidence habituelle et les plantes ne doivent pas être visibles

depuis la voie publique. En cas de non-respect des dispositions légales, des sanctions pénales s'appliquent.

Parallèlement, il est proposé de décorrectionnaliser les sanctions pénales pour les petites quantités de cannabis sur la voie publique. Une procédure pénale allégée est introduite pour les personnes majeures, dont la détention et la possession en public, de même que le transport et l'acquisition n'excède pas les trois grammes de cannabis. La consommation en public reste interdite. L'amende pénale, est réduite à 25.- à 500.- euros et la possibilité de décerner un avertissement taxé d'un montant de 145 euros est introduite, si et seulement si le seuil des 3 grammes n'est pas excédé. Au-dessus du seuil de 3 grammes, des peines délictuelles s'imposent et le recours à l'avertissement taxé est exclu, un procès-verbal ordinaire sera alors dressé et transmis au Parquet.

Examen des avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 14 mars 2023, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi « [...] se borne à autoriser la culture de quatre plantes de cannabis par communauté domestique à partir des seules semences, au domicile ou à la résidence habituelle de la personne concernée, et de dépénaliser la consommation du cannabis récréatif, au seul domicile ou résidence habituelle de la personne visée. Il ne procède ni à une légalisation généralisée du cannabis ni à une dépénalisation de la consommation sur la voie publique. Ainsi, notamment la consommation par des mineurs, en quelque endroit que ce soit, la production en vue d'une cession à autrui, tout comme la vente, le trafic, etc. restent prohibés ».

Quant à l'opportunité de légiférer, le Conseil d'Etat rappelle qu'il « [...] appartient au législateur d'apprécier l'opportunité des mesures à prendre et d'opérer les choix qu'il juge pertinents en matière de politique de stupéfiants. Toutefois, les choix opérés par les auteurs du présent projet de loi ont trait non seulement à des questions de politique en matière de stupéfiants, mais touchent également et surtout à des questions éminemment juridiques, de surcroît en lien avec le droit de l'Union européenne et le droit international ».

Dans son avis prémentionné, le Conseil d'Etat adopte une approche de droit comparé. Il examine, d'une part, la législation applicable en la matière dans d'autres Etats européens ainsi que dans des Etats tiers et il renvoie aux spécificités de ces législations. D'autre part, il dresse un tableau exhaustif du droit international ainsi que du droit européen applicable en matière de répression des stupéfiants.

Il conclut que « [...] tout en reconnaissant que la doctrine n'est pas unanime en la matière, le Conseil d'Etat estime que, en procédant de la sorte, les auteurs du projet de loi risquent de s'exposer à la critique, au niveau international notamment, d'une possible non-conformité de la législation envisagée avec le droit international. En même temps, les conventions en question ne prévoient pas de sanction à cet effet ; ni le Canada, ni l'Uruguay, ni Malte, dont la loi en la matière est largement similaire à celle envisagée, n'ont, à la connaissance du Conseil d'Etat, fait l'objet de sanctions ou de conséquences juridiques ».

Quant au fond du projet de loi sous rubrique, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique l'insertion de la notion de « communauté domestique » dans la future loi qui autorise la culture jusqu'à quatre plantes de cannabis par communauté domestique. La Haute corporation rappelle qu'en matière pénale le principe de la légalité des délits et des peines s'applique. Il s'oppose formellement à l'article 7-1, tel que proposé par le Gouvernement, et « estime que le dispositif sous examen, en ne définissant pas ces termes, est contraire au principe de la légalité des peines, consacré par l'article 14 de la Constitution, qui, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, exige que les peines soient suffisamment déterminées, à l'effet de permettre à tout justiciable commettant un fait pénalement répréhensible de mesurer la nature et la portée des sanctions, le cas échéant, encourues ».

Quant au lieu de la culture à l'extérieur, le texte initial autorisait cette culture dans des surfaces « *directement adjacentes au domicile ou au lieu de résidence habituelle de la personne* ». Le Conseil d'Etat estime que cette formulation ne permet pas de garantir la sécurité juridique des textes de loi, et il rappelle que les auteurs du projet de loi ont voulu exclure les jardins communautaires des lieux où une culture de cannabis serait autorisée par le biais de cette formulation.

La Haute corporation indique qu' « [...] un jardin communautaire peut être « adjacent au domicile ou au lieu de résidence habituelle de la personne », de sorte que la disposition sous examen ne saurait atteindre le but visé. De surcroît, soit les surfaces concernées sont considérées comme faisant partie du domicile ou du lieu de résidence habituelle, et dans ce cas les plantes peuvent y être cultivées, soit les surfaces concernées, même adjacentes, ne font pas partie du domicile ou de la résidence habituelle et elles sont dès lors exclues. Alors que la première phrase limite la culture du cannabis au seul domicile ou à la résidence habituelle, la dernière phrase semble étendre les possibles endroits de culture aux surfaces directement y adjacentes. Cette contradiction est source d'insécurité juridique. Sous peine d'opposition formelle, il y a lieu soit de reformuler soit de supprimer [...] » la disposition du texte de la future loi.

Quant à la consommation de cannabis par un majeur dans son domicile et les conséquences légales qui découlent de la légalisation de cette action, le Conseil d'Etat estime que ce point constitue une source d'interrogation et d'insécurité juridique. Il estime qu' « [...] auparavant la consommation dans le chef d'un adulte et à son domicile était interdite, tel n'est plus le cas dans le cadre du projet de loi sous avis. Même si, en dehors du domicile ou de la résidence habituelle d'une personne majeure, la situation semble être claire, tel est moins à l'intérieur de ces endroits, étant donné que la consommation, dans le chef de cette personne, est licite. Est-ce que l'usage doit être d'emblée illicite afin que la disposition sous examen puisse trouver application ? Ou le devient-il en relation avec « l'usage avec un ou des mineurs » ? Est-ce désormais le partage du cannabis avec les mineurs qui est réprimé par cette disposition ? Ou est-ce le fait de ne pas empêcher les mineurs de consommer du cannabis, en présence d'un adulte qui consomme de manière licite son cannabis ? Même si la disposition est recopiée de l'article 7, B, paragraphe 4, actuel, le Conseil d'Etat estime que le dispositif sous examen est contraire au principe de la légalité des peines, consacré par l'article 14 de la Constitution, qui, d'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, exige que les peines soient suffisamment déterminées, à l'effet de permettre à tout justiciable commettant un fait pénalement répréhensible de mesurer la nature et la portée des sanctions, le cas échéant, encourues. Partant, elle doit être précisée, sous peine d'opposition formelle ».

Quant à la possibilité des officiers et agents de police judiciaire de décerner des avertissements taxés d'un montant de 145 euros pour certaines infractions en lien avec le transport, la détention ou la consommation de cannabis, le Conseil d'Etat critique la formulation du libellé y relatif. Aux yeux du Conseil d'Etat, la formulation de celui-ci est source d'insécurité juridique et il demande une reformulation de celui-ci sous peine d'opposition formelle.

Examen des amendements gouvernementaux

Suite à l'avis du Conseil d'Etat, le Gouvernement a adopté une série d'amendements portant sur le projet de loi sous rubrique. Ces amendements ont été transmis à la Chambre des Députés en date du 25 avril 2023.

Il est renvoyé au document parlementaire n° 8033/10.

Echange de vues

M. Pim Knaff (DP) renvoie aux détenus dans un centre pénitentiaire, qui sont soumis aux règles disciplinaires applicables dans un tel lieu privatif de liberté. L'orateur se demande si ces derniers seront exclus des dispositions de la future loi. A noter que les détenus au centre pénitentiaire de Givenich sont des personnes incarcérées sur base d'une décision de détention provisoire et sont présumés innocents. L'orateur se demande si l'exclusion de ces personnes des dispositions de la future loi risque de s'avérer contraire au principe d'égalité devant la loi, qui est consacré par la Constitution.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) répond que ce cas de figure a été discuté précédemment avec les responsables de l'administration pénitentiaire. Dans le milieu pénitentiaire, des restrictions particulières s'appliquent aux détenus. Le régime disciplinaire interne interdit formellement la consommation de stupéfiants aux détenus. De plus, les détenus dans un centre pénitentiaire ne sont pas autorisés à consommer de l'alcool. Une restriction similaire s'applique au cannabis. Aucun changement de ces règles n'est envisagé.

M. Gilles Roth (CSV) regarde d'un œil critique les dispositions proposées par le projet de loi. L'orateur signale que de nombreux experts juridiques émettent des doutes sur la conformité des mesures proposées par le projet de loi avec le droit international. Cette préoccupation est également exprimée par le Conseil d'Etat dans son avis.

De plus, des études scientifiques menées dans les Etats ayant dépénalisé la consommation de cannabis démontrent que la consommation de cette substance ne diminue pas dans la population locale, alors qu'une telle dépénalisation est axée sur une approche de prévention.

En outre, il convient de se demander si le régime des visites domiciliaires par les officiers et agents de la police judiciaire est modifié par le biais du présent projet de loi.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique que ce point suscite des débats controversés, non seulement au Luxembourg, mais également dans d'autres Etats européens qui envisagent une dépénalisation partielle ou totale de la consommation du cannabis. A noter que certains experts juridiques soulignent que le droit à la vie privée, et la faculté de cultiver du cannabis dans son domicile, devrait conférer au législateur national une certaine marge de manœuvre dans ce domaine. D'autres Etats européens, comme les Pays-Bas ou Malte, soutiennent cette approche et ils ont déjà adapté leurs législations nationales en ce sens. Une réforme similaire est actuellement en cours d'examen par le Gouvernement allemand. Par conséquent, si la problématique de la licéité d'une dépénalisation du cannabis au regard du droit international est réelle, force est de constater que des approches législatives très diverses en la matière existent dans l'Union européenne.

Quant au constat que la consommation du cannabis ne diminue pas dans les Etats ayant autorisé cette substance, l'oratrice explique qu'elle a eu des échanges à ce sujet avec le Gouvernement canadien, qui a adopté une approche nettement plus libérale que le Luxembourg. Les autorités canadiennes ont fait des expériences positives avec leur législation et soulignent qu'une baisse de la consommation du cannabis n'est que difficilement réalisable. L'objectif principal est de ne pas provoquer la consommation de cannabis et de rappeler les risques liés à la dépendance de stupéfiants. Au Luxembourg, il est un fait que de nombreuses personnes consomment régulièrement du cannabis ou ont déjà consommé du cannabis dans le passé. Le cadre légal entend conférer à ces personnes la faculté de cultiver du cannabis en ayant la certitude que ce produit n'a pas été mélangé avec des substances chimiques nocives ou des substances psychotropes. De plus, la future loi entend éviter que ces personnes doivent entrer en contact avec des trafiquants de stupéfiants, qui proposent également des drogues dures, et des milieux de la criminalité organisée. L'oratrice se veut réaliste et indique que la loi en projet ne permettra pas d'éradiquer le trafic de stupéfiants au Luxembourg,

cependant il convient de considérer celle-ci comme une étape dans la lutte contre la toxicomanie et la criminalité organisée.

A rappeler que la future loi sera encadrée par des mesures de sensibilisation. En aucun cas, cette loi n'entend promouvoir la consommation de cannabis et elle ne constitue nullement un seing blanc pour transporter des grandes quantités de cannabis dans les lieux publics ou de consommer cette substance dans les lieux publics.

L'expert gouvernemental explique que le projet de loi ne modifie pas les dispositions applicables aux visites domiciliaires par les forces de l'ordre. Ainsi, une telle perquisition est uniquement possible en cas de flagrance ou au cas où le juge d'instruction confère une telle autorisation aux agents et officiers de la police judiciaire.

M. Gilles Roth (CSV) se demande si des répercussions d'ordre politique sont à craindre de la part des Etats voisins du Luxembourg.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) est d'avis que telles répercussions ne sont pas à craindre de la part des pays voisins. D'une part, il convient de signaler que l'Allemagne est en train d'adapter sa législation et veut aussi partiellement dépénaliser la consommation de cannabis. D'autre part, il convient de rappeler que le projet de loi sous rubrique ne modifie pas fondamentalement les dispositions applicables au transport et la consommation de cannabis dans les lieux publics qui restent des actes prohibés.

A noter qu'une approche de droit comparé a été adoptée lors de l'élaboration de la future loi, et que la Suisse a également dépénalisé partiellement la consommation de cannabis sur son territoire national, sans que des répercussions politiques de la part de ces pays voisins en découlent.

*

- 4. 8056 Projet de loi portant modification :**
1° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;
2° de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans le cadre de son avis complémentaire du 6 juin 2023, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever ses oppositions formelles précédemment émises.

*

- 5. 8179 Projet de loi portant modification de la loi du 21 mars 2006 sur les équipes communes d'enquête aux fins de transposition de la directive (UE) 2022/211 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2022 modifiant la décision-cadre 2002/465/JAI en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel**

Désignation d'un rapporteur

Il est proposé de recourir à l'article 73 du Règlement de la Chambre des Députés et de procéder à une adoption du projet de loi sans rapport et sans débat. Par conséquent, aucun Rapporteur n'est désigné.

Présentation et examen des articles

Le paquet européen de protection des données personnelles se compose d'un règlement, applicable depuis le 25 mai 2018, qui fixe le cadre général de la protection des données (RGPD), ainsi que la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données. Ce nouveau cadre légal établit un régime unique de protection des données en Europe.

S'agissant du premier instrument qui adopte une approche globale en matière de protection des données dans le domaine répressif, la directive « *Police-Justice* » a été transposée en droit luxembourgeois par la loi du 1^{er} 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.

La directive précitée s'applique dès lors aux traitements nationaux et transfrontières de données à caractère personnel effectués par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution des sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces.

La Commission européenne a procédé à un réexamen, en vertu de l'article 62, paragraphe 6, de la directive (UE) 2016/860 en matière de protection des données dans le domaine répressif, ayant abouti à une communication du 24 juin 2020 intitulée « *Marche à suivre en ce qui concerne la mise en conformité de l'acquis de l'ancien troisième pilier avec les règles en matière de protection des données* ». Dans le cadre de cette finalité, la Commission a réexaminé les actes juridiques adoptés par l'Union, qui réglementent le traitement par les autorités compétentes à des fins répressives, afin d'évaluer la nécessité de les mettre en conformité avec la directive.

Au total, la Commission a recensé 26 actes juridiques de l'Union relevant de l'exercice de réexamen. Sur ces 26 actes, la Commission est parvenue à la conclusion que 16 d'entre eux ne doivent pas être modifiés, alors que 10 d'entre eux devront être modifiés, dont entre autres la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête.

Cette dernière précise les conditions de création d'une équipe commune d'enquête et contient une disposition spécifique relative au traitement d'informations pouvant contenir des données à caractère personnel obtenues par un membre ou un membre détaché d'une équipe commune d'enquête, prévoyant que ces informations peuvent être utilisées à d'autres fins, pour autant que cela ait été convenu par les Etats membres qui ont créé l'équipe.

Par conséquent, la Commission a proposé une modification ciblée de la décision-cadre 2002/465/JAI, par le biais de la directive (UE) 2022/211 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2022 modifiant la décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel. C'est d'ailleurs dans ce contexte que s'insère le présent projet de loi, qui vise à

transposer la directive précitée et à modifier par conséquent la loi du 21 mars 2006 sur les équipes communes d'enquête.

La loi du 21 mars 2006 « vise [ainsi] à créer un cadre légal pour la constitution d'une équipe commune d'enquête et à transposer ainsi le contenu de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête.¹» Depuis cette loi, le Grand-Duché de Luxembourg dispose d'un instrument juridiquement contraignant, qui permet de créer des équipes communes afin de lutter contre la criminalité internationale.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat marque son accord avec les dispositions proposées. Il estime même que le cadre légal actuel soit déjà suffisamment précis pour garantir une transposition correcte de la directive prémentionnée.

*

6. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

¹ Projet de loi n°5412 sur les équipes communes d'enquête : <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/084/389/038838.pdf>