

Projet de loi

portant modification

1° du Code pénal ;

2° du Code de procédure pénale

Avis du Conseil d'État

(4 février 2025)

En vertu de l'arrêté du 23 juillet 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, des actes qu'il s'agit de modifier, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État, du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg ainsi que l'avis commun des justices de paix ont été communiqués au Conseil d'État en date du 7 novembre 2024.

L'avis du procureur d'État près le Tribunal d'arrondissement de Diekirch a été communiqué au Conseil d'État en date du 20 décembre 2024.

Considérations générales

Selon les auteurs du projet de loi sous avis, ce dernier a pour but d'adapter un certain nombre de dispositions du Code pénal qui, selon eux, seraient « manifestation désuets datant encore du 19^{ième} siècle » et qu'il conviendrait dès lors soit de supprimer pour cette raison, soit d'adapter afin d'assurer leur cohérence avec des dispositions plus récentes. Le projet de loi serait une première conséquence des travaux d'un groupe de travail institué en 2015 avec la mission de passer en revue l'intégralité du texte du Code pénal « afin de vérifier pour chaque article si son libellé est toujours d'actualité et s'il est cohérent avec le reste du Code. » Ces travaux auraient été achevés en 2017.

Le Conseil d'État aurait souhaité une réforme plus ambitieuse du Code pénal que les modifications proposées qui sont loin de constituer des réformes en profondeur. Le Conseil d'État se demande ainsi pourquoi d'autres dispositions, tout aussi désuètes, mais peut-être plus importantes que celles visées par le projet de loi sous avis, ne font pas l'objet de modifications par la même occasion. Tel est par exemple le cas des dispositions relatives à la protection des machines à vapeur, inscrites notamment à l'article 523 du Code pénal, dès lors qu'à l'heure actuelle la force motrice, dont le rôle est à

l'évidence essentiel dans l'économie nationale, n'est plus guère produite par ce genre de machines. De même, il aurait été tout aussi important de revoir l'échelle des peines inscrite au Code pénal qui, même encore à l'heure actuelle, répond essentiellement aux besoins de protection des biens plutôt que de celle des personnes au regard des peines comminées par ledit code.

Examen des articles

Article 1^{er}

Selon le commentaire de l'article sous revue, l'article 99, alinéa 2, du Code pénal, « relatif à la prescription des condamnations civiles qui ont été prononcées par des arrêts ou jugements rendus en matière criminelle, correctionnelle ou de police, est supprimé car la contumace n'existe plus en droit luxembourgeois. »

La loi du 17 juin 1987 portant suppression de la cour d'assises et modifiant la compétence et la procédure en matière d'instruction et de jugement des infractions¹ a supprimé cette juridiction ne connaissant que des crimes. La loi, suite à la disparition de la procédure d'assises, et l'introduction d'une procédure criminelle s'inspirant de la procédure correctionnelle, a remplacé la notion de contumace par celle de défaut, qui suit également cette dernière procédure. Il en découle que, par la suppression de la procédure de contumace, toutes les mentions de celle-ci sont implicitement abrogées, bien qu'une abrogation formelle reste préférable à une abrogation implicite.

Toutefois, il convient de signaler que si les auteurs du projet entendent mettre à jour le Code pénal de ce chef, il y a lieu de relever que la contumace est encore mentionnée à certains autres articles du Code de procédure pénale qui ne sont pourtant pas modifiés par le projet de loi sous avis. Il en est ainsi des articles 446, alinéa 3, 641, et 650, alinéas 1^{er} et 4. Dans une optique consistant à procéder à une modernisation des lois pénales, il convient de parfaire également le toilettage du Code de procédure pénale par la modification de ces dispositions afin de supprimer toute référence à la contumace.

Article 2

La disposition sous revue vise à abroger les articles 137 à 139 du Code pénal, étant donné que, selon le commentaire de la disposition, ceux-ci « font double emploi avec les articles 99, 109 et 112 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ». Cette justification appelle deux observations de la part du Conseil d'État.

D'une part, les infractions prévues au sein du livre II, titre II, chapitre I^{er}, du Code pénal, se recourent en grande partie avec celles de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, mais celle-ci prévoit, pour les mêmes faits ou des faits similaires, des peines différentes. D'autre part, en ce qui concerne en particulier l'article 138 du Code pénal, sanctionnant celui « qui, chargé dans un scrutin du dépouillement des bulletins contenant des suffrages, sera surpris soustrayant, ajoutant ou falsifiant des bulletins ou lisant frauduleusement d'autres noms que ceux qui sont inscrits sur les bulletins »,

¹ Mém. A n° 47 du 26 juin 1987.

le Conseil d'État relève que l'article 109 de la loi précitée du 18 février 2003 n'incrimine, à son alinéa 2, pas en tant que tel le fait de lire un autre nom que celui qui est inscrit sur un bulletin de vote, mais seulement celui d'indiquer « sciemment un nombre de bulletins ou de votes inférieur ou supérieur au nombre réel de ceux qu'il est chargé de compter. » Il appartient au législateur d'apprécier l'opportunité de ne plus maintenir l'incrimination spécifique prévue à l'article 138 du Code pénal, sinon de compléter la disposition correspondante de la loi électorale.

Articles 3 à 12

Si cette série d'articles est, en soi, sans observation de la part du Conseil d'État, celui-ci constate toutefois à la lecture du projet de loi sous revue que la mention des télégraphes n'est pas supprimée dans toutes les dispositions du Code pénal. Il en est par exemple ainsi des articles 150, 213, 270 et 501, alinéa 1^{er}. De nouveau, le Conseil d'État suggère de vérifier que toutes les occurrences d'un terme que les auteurs entendent supprimer soient visées par cette mesure.

Articles 13 à 15

Les dispositions sous examen visent à modifier le livre II, titre VI, chapitre V, du Code pénal, actuellement relatif aux « délits contre la sécurité publique, commis par des vagabonds ou des mendiants ». L'idée est de remplacer les dispositions dudit chapitre par un article unique relatif à la sanction de la mendicité dite « agressive ».

Le texte sous examen, lu en combinaison avec l'article 25 du projet de loi sous avis, remplace l'article 563, point 6^o, du Code pénal par une disposition qui sanctionne la seule mendicité « agressive ». La sanction généralisée et indifférenciée de la mendicité, tout comme du vagabondage, est ainsi abandonnée.

Une telle sanction est d'ailleurs critiquée également par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans son arrêt phare *Lacatus c. Suisse*² au motif que, dans le cas spécifique de la requérante, la mendicité avait été un moyen pour elle d'assurer son revenu et d'alléger la charge pesant sur ses biens. En imposant une interdiction générale de la mendicité et une amende, pouvant être remplacée par une peine de prison en cas de non-paiement, les autorités suisses ont, selon la Cour européenne des droits de l'homme, empêché la requérante de s'adresser à d'autres personnes pour obtenir une forme d'assistance qui, dans sa situation, était l'un des moyens possibles de satisfaire ses besoins fondamentaux. Le droit de recourir à l'assistance d'autrui dans son cas était dès lors au cœur des droits protégés par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette position a été nuancée par un arrêt plus récent, à savoir l'arrêt *Strugurel Ion Dian c. Danmark*³, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, eu égard à la situation économique et sociale du requérant, ce dernier n'était, contrairement à la requérante dans l'affaire *Lacatus*, pas dans une situation dans laquelle il n'avait pas de moyens de subsistance suffisants, ou que la mendicité était sa seule option pour assurer

² Cour européenne des droits de l'homme, *Lacatus c. Suisse*, 19 janvier 2021, n° 14065/15.

³ Cour européenne des droits de l'homme, *Dian c. Danmark*, 21 mai 2024, n° 44002/22.

sa propre survie, ou que par l'acte de mendicité, il avait adopté un mode de vie particulier dans le but de s'élever au-dessus d'une situation inhumaine et précaire, et ainsi de protéger sa dignité humaine. L'acte de mendicité, toujours selon la Cour européenne des droits de l'homme, a été pour le requérant un moyen, ou du moins un moyen supplémentaire, de revenu, et non une nécessité inéluctable.

Le Conseil d'État note toutefois, à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme, que, contrairement au premier arrêt, l'arrêt *Dian* ne concerne pas une interdiction générale de la mendicité. Il découle de cet arrêt qu'en droit danois, la mendicité est autorisée sous certaines conditions, une personne ne pouvant être condamnée pour mendicité que si celle-ci a lieu d'une manière personnelle causant une nuisance au public et que la personne a été avertie au préalable ou si elle a lieu dans une rue piétonne, dans les gares, à l'intérieur ou à l'extérieur des supermarchés ou dans les transports publics. Rien n'indique, selon l'arrêt cité, que le requérant ait été régulièrement condamné pour mendicité ou qu'il ait été empêché de mendier au Danemark. Ainsi, il pouvait continuer à mendier à Copenhague, et ailleurs au Danemark, en dehors des zones désignées, à condition de ne pas le faire d'une manière personnelle causant des nuisances au public.

Le Conseil d'État retient de ces deux décisions que la Cour européenne des droits de l'homme procède à une analyse tant de la loi applicable et notamment des contours, y compris géographiques, de l'interdiction de mendier que de la situation personnelle du requérant et notamment de ses ressources effectives, voire de son train de vie effectif, une limitation de la possibilité de mendier pouvant être reconnue comme violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment de son article 8, si elle intervient dans les conditions similaires à celles sous-jacentes à l'arrêt *Lacatus*.

La disposition soumise à l'examen du Conseil d'État, en ce qu'elle ne limite pas le droit général de mendier, mais ne vise que la mendicité dite « agressive », répond en son principe aux conditions posées par la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts susmentionnés.

Les auteurs disent s'être inspirés du code pénal français, dont l'article 312-12-1, depuis la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (1), prévoit que « [l]e fait, en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. »

Toutefois, en proposant un nouvel article 342 à insérer au sein du Code pénal, prévoyant que « [l]e fait de solliciter, de manière agressive, sur la voie publique, dans les lieux et immeubles accessibles au public, ainsi qu'à l'entrée des immeubles servant à l'habitation, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien, est puni d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de 251 euros à 3 000 euros ou de l'une de ces peines seulement », les auteurs mettent en place une disposition plus répressive que le texte français ayant servi d'inspiration, notamment en ce qu'elle ne requiert pas la réunion de plusieurs personnes, mais incrimine le comportement visé même s'il n'est le fait que d'une seule personne, et en ce qu'elle élargit le champ d'application « géographique » en ajoutant, à la voie publique, les endroits accessibles au public ainsi que les entrées d'immeubles d'habitation.

En revanche, le recours aux animaux dangereux en tant que moyen de contrainte n'est pas repris. Le Conseil d'État s'interroge sur la raison de cette omission, qui n'est pas autrement commentée.

Toutefois, ces ajouts permettent toujours de se référer aux principes essentiels régissant l'article 312-12-1 du code pénal français. Ainsi, l'élément matériel est identique : il s'agit d'une infraction formelle, qui ne suppose pas, pour être constituée, l'obtention effective de la chose convoitée. La seule sollicitation suffit ainsi à caractériser l'infraction. Cette sollicitation, donc le fait de s'adresser à quelqu'un en faisant appel à lui d'une manière insistante afin d'obtenir quelque chose, renvoie explicitement au fait de mendier. La seule sollicitation est toutefois insuffisante à caractériser l'infraction. Celle-ci doit être entourée de la circonstance d'agressivité figurant au texte sous examen.

Toujours selon la doctrine française, l'agressivité exigée pour caractériser l'infraction de sollicitation agressive, suppose « sans nul doute » plus qu'une sollicitation insistante ou persuasive, mais moins que des violences ou menaces de violences, elles-mêmes pouvant caractériser une tentative d'extorsion, de telle sorte qu'il appartiendra au juge saisi des faits de choisir entre ces deux incriminations. La manière agressive devra de même être déduite par le juge des éléments soumis à son appréciation et pourra consister en un comportement injurieux, vaguement menaçant, ou impressionnant, voire une attitude importune qui excède ce qui peut être raisonnablement supporté par chacun sur la voie publique. Comme en matière d'extorsion, ces éléments devront être appréciés *in concreto*, notamment par rapport à la personne faisant l'objet de la sollicitation.⁴

Enfin, le Conseil d'État note que la tentative de la nouvelle infraction, qui est un délit, n'est pas punissable. D'ailleurs il est difficile d'imaginer en quoi cette tentative consisterait.

Si le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à faire quant au fond de la disposition sous examen, il s'interroge toutefois sur son efficacité en pratique, compte tenu de la difficulté de la preuve des éléments constitutifs, et notamment des faits qualifiés d'agression, au regard des développements précédents.

Articles 16 à 20

Sans observation.

Article 21

La modification concerne l'intitulé du livre II, titre IX, chapitre III, section II, actuellement intitulée « De la destruction des constructions, des machines à vapeur et des appareils télégraphiques », et non celui de la section III. Le Conseil d'État renvoie pour le surplus aux considérations générales pour ce qui est de la désuétude de la terminologie maintenue par le projet de loi sous avis.

⁴ « Mendicité », *Répertoire Dalloz de droit pénal et de procédure pénale*, par Caroline LACROIX, *spec.* nos. 96 – 104.

Articles 22 à 24

Sans observation.

Article 25

La disposition sous revue vise à remplacer le livre II, titre X, du Code pénal, relatif aux contraventions. Selon les auteurs du projet de loi, la modification proposée entend abandonner les classes de contraventions et accroître la lisibilité du chapitre. Désormais, un seul article, à savoir l'article 551 nouveau, prévoit des contraventions, qui seront toutes punies d'une amende de 25 à 250 euros, reprenant en partie les comportements sanctionnés par le Code pénal actuel. Le choix de sanctionner certains comportements et, à l'inverse, de ne plus en sanctionner d'autres, est une question d'opportunité. Le Conseil d'État regrette toutefois que l'occasion de soumettre ces différentes infractions à une appréciation de leur nécessité actuelle n'ait pas été saisie par les auteurs.

Les articles 552 à 554 nouveaux n'appellent pas d'observation.

Articles 26 à 28

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Le Conseil d'État signale que l'énumération des codes à modifier est introduite par un deux-points.

Article 6

Il convient de citer correctement les termes à supprimer au sein de l'article 193 du Code pénal, pour écrire « ou dans des dépêches télégraphiques ».

Article 8

Les termes « Code pénal » sont à remplacer par les termes « même code ».

Article 9

Les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. Partant, l'article sous examen est à supprimer et les articles subséquents à renuméroter.

Article 12

Lors du remplacement des termes « §1 » par ceux de « alinéa 1^{er} », les auteurs de la loi en projet ont recours à la terminologie de « termes ». Il serait

en l'espèce préférable d'harmoniser la terminologie en optant pour les termes « mots », employés aux autres endroits de la loi en projet sous avis.

Article 13

L'article sous examen est à terminer par un point final.

Article 14

Il y a lieu de supprimer le point final après les guillemets fermants. Cette observation vaut également pour l'article 25.

Articles 15 à 17

Les articles sous revue sont à reprendre sous un même article. Les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

Article 21

Le Conseil d'État se doit de signaler que la modification concerne le livre II, titre IX, chapitre III, section II, du Code pénal et non pas la section III.

Article 23

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire « À l'article 525, alinéa 1^{er}, du même code, ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 25, à l'article 551, point 9°, dans sa teneur proposée.

Article 25

À l'article 551, dans sa teneur proposée, il est signalé qu'au sein des énumérations, chaque élément commence par une minuscule. Au point 2°, il convient d'écrire « cours légal au Grand-Duché de Luxembourg ». Au point 5°, alinéa 1^{er}, le point-virgule est à remplacer par un point final. Au point 9°, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules et les groupements d'articles prennent une minuscule. En outre, les termes « du présent code » sont à supprimer, car superfétatoires. Partant, et conformément aux observations précédentes, il convient d'écrire « des injures autres que celles prévues au livre II, titre VIII, chapitre V ; ».

En ce qui concerne l'article 554, le Conseil d'État signale que celui-ci est rétabli. La formule « il est rétabli un article X » est à retenir lorsque, par suite d'une abrogation antérieure, le numéro d'article est vacant et qu'on le réutilise. Par conséquent, il y a lieu d'insérer un article nouveau consacré au rétablissement de la disposition en question, ayant la teneur suivante :

« **Art. [...].** Au sein du même code, il est rétabli un article 554, libellé comme suit :

« Art. 554.
[...]. » »

À l'article 554, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire « euros » en toutes lettres.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 4 février 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Alain Kirsch