

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 13 mars 2025

Ordre du jour :

1. 8418 Projet de loi portant modification
1° du Code pénal ;
2° du Code de procédure pénale
 - Nomination d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi et examen des articles
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

2. 8228 Projet de loi portant modification du Code civil en vue de la réforme de l'adoption
 - Rapporteur : Monsieur Charles Weiler

 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

3. 7424 Projet de loi portant création d'une plateforme commune de transmission électronique sécurisée et modification :
1° du Code de procédure pénale ;
2° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État
 - Rapporteur : Monsieur Laurent Mosar

 - Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Sven Clement, M. Alex Donnersbach, M. Dan Hardy, Mme Carole Hartmann, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Charles Weiler, Mme Stéphanie Weydert, M. Laurent Zeimet

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

M. Pit Bouché, M. Gil Goebbels, Mme Saskia Rocha, Mme Michèle Schummer, M. Vincent Staudt, Mme Michèle Wantz, du Ministère de la Justice

Mme Fiona Defrang, du groupe parlementaire CSV

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission

*

**1. 8418 Projet de loi portant modification
 1° du Code pénal ;
 2° du Code de procédure pénale**

Nomination d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice nomment M. Laurent Zeimet (CSV) comme Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

L'objet de ce projet de loi a été présenté aux Députés en date du 18 juillet 2024¹. Il vise à adapter un certain nombre de dispositions du Code pénal qui sont désuètes et qu'il convient de supprimer, respectivement de les adapter pour assurer leur cohérence avec des dispositions légales et développements sociétaux plus récents. Le texte du projet de loi vise également à supprimer la mendicité simple et le vagabondage des infractions inscrites dans le Code pénal. Le projet de loi entend également créer l'infraction nouvelle de la mendicité agressive.

Examen des articles et de l'avis du Conseil d'État

Dans son avis du 4 février 2025, le Conseil d'État examine les articles du présent projet de loi. Quant à l'article 1^{er}, portant sur l'article 99, alinéa 2, du Code pénal, la Haute Corporation confirme que la loi du 17 juin 1987 a supprimé la cour d'assises et que la procédure criminelle luxembourgeoise est largement inspirée par la procédure correctionnelle. Il marque son accord avec la suppression de la procédure de contumace et de la terminologie qui va de pair, comme elle est désormais désuète. Il ressort des recherches menées par le Conseil d'État 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 ».

Quant à l'article 2 du projet de loi, visant à abroger les articles 137 à 139 du Code pénal, le Conseil d'État se focalise sur les dispositions contenues actuellement à l'article 138 du même code, qui doit être lu en combinaison avec les dispositions découlant de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Le Conseil d'État parvient à la conclusion qu'il incombe au législateur de juger de l'opportunité politique de l'abrogation de l'article 138 du Code pénal.

¹ cf. Procès-verbal de la réunion de la Commission de la Justice du 18 juillet 2024, P.V. JUST 23.

Les articles 3 à 12 du projet de loi ne suscitent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'État.

Quant aux articles 13 à 15 du projet de loi, portant sur la nouvelle infraction de la mendicité agressive, le Conseil d'État examine la jurisprudence² de la Cour européenne des droits de l'Homme et les spécificités des législations nationales en matière de mendicité applicables dans les États concernés, au moment où ces arrêts ont été rendus. Il estime que le texte proposé par le Gouvernement, qui s'inspire de la législation française, est conforme aux exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme. Il fait observer cependant que le « [...] *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 sollicitation³.

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 ».

² Cour européenne des droits de l'Homme, *Lacatus c. Suisse*, 19 janvier 2021, n°14065/15 ; Cour européenne des droits de l'Homme, *Dian c. Danemark*, 21 mai 2024, n°44002/22.

³ Caroline LACROIX, « Mendicité », Répertoire Dalloz de droit pénal et de procédure pénale, spec. n°s 96 à 104.

Quant aux articles 22 à 24, ceux-ci ne suscitent pas d'observations de la part du Conseil d'État.

Quant à l'article 25, portant sur l'abolition des classes de contraventions et visant à faciliter la lisibilité du livre II, titre X, du Code pénal, le Conseil d'État prend acte de la volonté des auteurs du projet de loi de créer « *un seul article, à savoir l'article 551 nouveau, [qui] 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* ». L'opportunité de ce choix suscite des interrogations de la part du Conseil d'État, qui signale que « *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* ».

Enfin, les articles 26 à 28 ne suscitent pas d'observations de la part du Conseil d'État.

Échange de vues

Mme Sam Tanson (déi gréng) exprime son scepticisme quant au texte proposé par le Gouvernement en ce qui concerne la nouvelle infraction de la mendicité agressive. L'oratrice signale que, d'une part, des interrogations soulevées par le Conseil d'État restent sans réponse en ce qui concerne la nouvelle infraction de la mendicité agressive. Le Conseil d'État « *[...] 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* ». D'autre part, de nombreux avis consultatifs relatifs au projet de loi sous rubrique ne sont pas examinés de manière détaillée par la commission parlementaire, alors que des observations critiques y sont développées. L'oratrice renvoie aux avis des autorités judiciaires qui critiquent la formulation du texte proposé et qui soulignent l'absence d'une définition claire de la mendicité agressive ainsi que la proximité de cette infraction nouvelle avec le délit de l'extorsion qui figure d'ores et déjà dans le Code pénal. Ainsi, la Cour supérieure de justice⁴ estime que « *[...] Au regard de la précarité financière des personnes susceptibles de commettre ce type d'infraction, la mendicité agressive sera sanctionnée de fait par la prison, soit parce que l'amende est facultative, soit parce qu'il y aura contrainte par corps en cas de non-paiement de l'amende. Ceci implique que ces personnes pourraient être privées de leur liberté en raison de leur précarité plutôt qu'en raison de la gravité de leurs actes. [...]* ».

Si certains comportements sont inacceptables, comme des actes de violence physique qui figurent déjà parmi les infractions inscrites dans le Code pénal, et sont déjà, à l'heure actuelle, poursuivis pénalement, la notion d'un comportement agressif d'une personne mendiant reste une appréciation subjective.

De plus, elle s'interroge sur les raisons ayant animé les auteurs du projet de loi de diverger, au niveau des éléments constitutifs de l'infraction nouvelle, de la législation française⁵ qui a servi de source d'inspiration. Ainsi, en reprenant partiellement les éléments mentionnés dans la loi française, le texte proposé s'avère plus stricte que la législation française.

Dans un même ordre d'idées, le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg exprime son scepticisme par rapport à cette disposition nouvelle. Il estime que « *[...] La lecture qui en est faite par les auteurs du projet de loi soulève néanmoins des questionnements quant au degré de clarté et de prévisibilité de l'incrimination qui, rappelons-le, s'impose en vertu de*

⁴ Document parlementaire n°8418/01 ; Document parlementaire n°8418/03.

⁵ La législation française incrimine la demande de fonds sous contrainte dans un article 312-12-1 du Code pénal français : « *Le 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.* ».

l'article 19 de la Constitution. Il se lit dans les commentaires à l'article 14 que le simple « fait de poursuivre [une personne] lorsqu'elle a manifesté son refus de céder à la sollicitation » ou « de la toucher » suffit à caractériser une forme d'agressivité répréhensible, tout en précisant que ces exemples ne forment « évidemment pas » de liste exhaustive [...] ». Il soulève également la question du concours d'infractions, qui peut subvenir lorsque la mendicité agressive va de pair avec des menaces d'attentat prévues à l'article 345 du Code pénal.

Quant à l'abolition de plusieurs articles du Code pénal portant sur des contraventions, qui seront dans le futur réglées par voie de règlements de police communaux et seront repris, le cas échéant, par voie d'un projet de loi portant réforme de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, lequel est en cours d'élaboration par M. le Ministre des Affaires intérieures, il convient de soulever la question de savoir de quelle manière des infractions comme les nuisances sonores et le tapage nocturne seront poursuivies. Il existe le risque de créer un vide juridique entre le moment de l'abolition de la disposition concernée du Code pénal et l'adoption dudit projet de loi portant sur la loi communale, qui n'a jusqu'à présent pas fait l'objet d'une instruction parlementaire.

Quant à la mendicité simple, il convient de clarifier les intentions du Gouvernement, comme des déclarations contradictoires sur la validité de prohiber la mendicité au niveau communal par voie de règlements de police communaux adoptés par les élus locaux ont été émises dans le passé.

Quant au seuil des peines applicable à la nouvelle infraction de mendicité agressive, plusieurs avis consultatifs critiquent les peines inscrites dans la future loi et signalent qu'il y a lieu de veiller à maintenir une cohérence entre les peines d'emprisonnement et les amendes inscrites dans le Code pénal.

M. Laurent Mosar (Président, CSV) signale que l'instruction parlementaire est en cours et que tous les avis consultatifs portant sur le projet de loi n°8418 peuvent être discutés au sein de la Commission de la Justice. Il serait erroné de prétendre que les membres de la commission refusent d'aborder lesdits avis en raison de leurs observations critiques.

Mme Elisabeth Marqu (Ministre de la Justice, CSV) estime qu'il est monnaie courante que des avis divergents soient publiés sur un projet de loi. À ce sujet, il convient de soulever que le Conseil d'État ne s'est pas formellement opposé aux dispositions proposées par le projet de loi. À cela s'ajoute que le Parquet général⁶ a avisé positivement ce projet de loi. Il « [...] *approuve la suppression de l'ensemble des infractions liées à la mendicité et au vagabondage et leur remplacement par la seule incrimination de la mendicité dite agressive [...] »*. Quant à la critique selon laquelle la définition de la mendicité agressive n'est pas suffisamment précise, il convient de renvoyer au commentaire⁷ des articles qui énonce plusieurs exemples de comportements concrets qui seraient à qualifier de mendicité agressive. À cela s'ajoute que dans le cadre d'un procès pénal qui porterait sur l'application du nouvel article 342 du Code pénal relatif à la répression du phénomène de la mendicité agressive, le juge du fond est compétent pour donner son appréciation souveraine du comportement *in concreto* du prévenu. Ainsi, une jurisprudence se développera au fil des années sur cet article du Code pénal.

⁶ Document parlementaire n°8418/02.

⁷ Le commentaire des articles du projet de loi n°8418 énonce qu'« [...] *Afin d'éviter une confusion entre l'infraction d'extorsion et la nouvelle infraction projetée, il est proposé d'employer le terme « de manière agressive » sans distinguer entre agressivité physique ou verbale. Peuvent constituer des sollicitations agressives notamment les comportements suivants adoptés à l'égard de la personne de laquelle la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien est sollicitée :– le fait de bloquer ou d'entraver son passage,– le fait de la poursuivre lorsqu'elle a manifesté son refus de céder à la sollicitation,– le fait de l'agripper ou de la toucher,– le fait de crier sur elle,– le fait d'empêcher ou d'entraver la fermeture de la porte d'entrée d'un immeuble servant à l'habitation devant laquelle la sollicitation est exercée. Cette liste n'est évidemment pas exhaustive [...] »*.

Quant aux avis ayant formulé des observations critiques, force est de constater qu'aucune alternative viable n'a été proposée par les auteurs de ces derniers. Il est important de souligner que le texte portant sur la mendicité agressive apporte une réponse à une problématique existante et qui préoccupe les citoyens.

L'oratrice confirme que le texte portant sur la mendicité agressive s'inspire de la législation française. Le choix délibéré de ne pas reprendre l'ensemble des cas de figure mentionnés dans le texte français a été effectué afin d'éviter que des mendiants, assis ensemble et paisiblement dans un espace public en demandant une pièce d'argent à des passants ou en posant devant eux des gobelets permettant aux passants de déposer une pièce d'argent, soient considérés comme agissant *ipso facto* « en réunion » et s'exposeraient dès lors à des poursuites pénales. De plus, le texte proposé par le Gouvernement ne contient aucune mention relative à la demande de remise de fonds sous la menace d'un animal dangereux, contrairement à la législation française, comme ce cas de figure est déjà couvert par la loi⁸.

Quant au seuil des peines, l'oratrice confirme que la nouvelle infraction de la mendicité agressive sera punie d'une peine privative de liberté de quinze jours à deux ans, ce qui est supérieur à la peine d'emprisonnement actuellement prévue par l'article 345⁹ du Code pénal. Cette problématique s'inscrit dans un contexte plus large, étant donné que plusieurs sanctions prévues par le Code pénal datent d'une autre époque et ne correspondent plus aux valeurs actuelles de la société luxembourgeoise. Un projet de loi à part procédera aux adaptations législatives qui s'imposent en la matière.

Quant aux bruits ou tapages nocturnes troublant la tranquillité d'autrui, aucune définition précise n'est actuellement inscrite dans le Code pénal. Cependant, de nombreux règlements de police communaux apportent des précisions en la matière en indiquant les horaires durant lesquels ces comportements sont prohibés sur le territoire communal. Tel qu'évoqué précédemment, un projet de loi de M. le Ministre des Affaires intérieures est en cours d'élaboration pour réformer la base légale des règlements de police communaux.

Enfin, quant à l'abolition de la mendicité simple, l'oratrice confirme que cette infraction sera supprimée du Code pénal et qu'au niveau national, aucune interdiction de la mendicité simple ne subsistera dans la législation. Selon les informations de l'oratrice, le projet de loi de M. le Ministre des Affaires intérieures portant réforme de la loi communale et créant une base légale nouvelle pour l'adoption de règlements de police communaux ne contiendra pas non plus une disposition relative à la mendicité simple.

M. Sven Clement (Piraten) renvoie à l'avis du Conseil d'État et à la définition de la notion d'agressivité. Cet avis renvoie à la doctrine française qui s'est développée au fil des années. L'orateur estime que les membres de la commission parlementaire devraient se poser la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par le terme de mendicité agressive. La question de l'élément matériel de l'infraction se pose et il n'est pas clair à quel moment intervient le basculement du simple fait de solliciter une pièce d'argent d'un passant vers le moment où une telle demande se transforme en infraction de mendicité agressive.

En guise de réponse, Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) renvoie au commentaire des articles, qui énumère un certain nombre d'exemples de faits concrets qui sont susceptibles de constituer la nouvelle infraction de la mendicité agressive, comme le fait de bloquer ou d'entraver le passage d'une personne, ou encore le fait de la poursuivre

⁸ Loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A62 du 15/05/2008.

⁹ « **Art. 345.** *Tout individu qui, en mendiant, aura menacé d'un attentat contre les personnes ou les propriétés, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an. Il sera condamné à un emprisonnement de six mois à trois ans, s'il a exercé des violences contre les personnes.* ».

lorsqu'elle a manifesté son refus de céder à la sollicitation, etc. Aux yeux de l'oratrice, ces exemples sont suffisamment clairs pour illustrer la *ratio legis* de cette infraction nouvelle.

M. Sven Clement (Piraten) estime que les cas de figure énumérés au commentaire des articles restent trop vagues et suscitent des interrogations dans la pratique. L'orateur esquisse l'exemple d'un mendiant qui est souvent assis dans le passage à proximité de l'Hôtel de Ville à Luxembourg. Comme il s'agit d'un passage étroit et que ce mendiant a posé devant lui un gobelet en espérant que des passants lui remettent une pièce d'argent, il se pose la question de savoir si ce mendiant pourrait être poursuivi pour des faits de mendicité agressive, comme on pourrait lui reprocher de bloquer ou d'entraver le passage des autres personnes.

De plus, la question de la charge de la preuve se pose dans le cadre de la nouvelle infraction. Si des témoignages peuvent certainement constituer des éléments de preuves, la réalité est souvent plus complexe.

En ce qui concerne les preuves fournies dans un procès pénal portant sur l'infraction de la mendicité agressive, Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) précise que le droit commun s'applique. Ainsi, le juge du fond dispose d'un pouvoir d'appréciation souverain en la matière et peut admettre des témoignages sur des faits de mendicité agressive. Outre des témoignages, d'autres éléments de preuve pourraient également être admis par le juge, comme des vidéos issues d'un système de vidéosurveillance.

M. Laurent Mosar (Président, CSV) confirme cette appréciation et précise qu'en matière pénale, le principe de liberté de la preuve s'applique. Le juge du fond examine les éléments constitutifs du dossier pénal qui peuvent être appuyés par de nombreux modes de preuve. Ce projet de loi ne remet aucunement en cause ce principe.

De plus, l'orateur estime important de rappeler que la nouvelle infraction de la mendicité agressive est conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, ce qui est par ailleurs également confirmé par le Conseil d'État dans son avis précité.

M. Dan Biancalana (LSAP) s'interroge sur l'intention du Gouvernement de procéder, par le biais d'un projet de loi, à un toilettage plus général du Code pénal, comme il s'agit d'un point qui est soulevé par plusieurs avis consultatifs qui regrettent que cela n'ait pas été fait dans le cadre du présent projet de loi. Il souhaite savoir dans quel délai un tel projet de loi pourrait être soumis aux Députés.

Quant à la nouvelle infraction de la mendicité agressive, l'orateur remet en question l'effet dissuasif de la future loi. Il ressort de la doctrine française à laquelle le Conseil d'État renvoie dans son avis que les experts juridiques sont sceptiques par rapport à l'application de cette loi en pratique, étant donné qu'il est difficile, d'une part, de rapporter la preuve pour le ministère public que l'ensemble des éléments constitutifs de cette infraction sont réunis. D'autre part, cette infraction nouvelle est très proche d'autres infractions existantes, comme l'extorsion ou la menace d'attentat sur une personne. Il souhaite savoir si le texte français, qui a servi de source d'inspiration pour le Gouvernement luxembourgeois, a fait l'objet d'une application en France par les cours et tribunaux et quelle jurisprudence s'est développée si tel était le cas.

De plus, il se pose la question de savoir pour quelles raisons le texte proposé diverge du texte français, étant donné qu'aucune mention relative au recours à des animaux dangereux, comme des chiens, pour obtenir de fonds d'une personne ne figure dans le texte.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) précise que la nouvelle infraction de mendicité agressive se distingue d'autres infractions comme l'extorsion par ses éléments constitutifs. La théorie du concours idéal d'infractions a été développée pour poursuivre des faits qui sont susceptibles de constituer plusieurs infractions pénales. En pratique, il n'est pas

rare que l'auteur de faits prohibés par la loi soit poursuivi pour plusieurs chefs d'accusation par le ministère public. En ce qui concerne le recours à des chiens en tant qu' « arme » contre des personnes, des poursuites pénales sont déjà à l'heure actuelle possibles, de sorte qu'il a paru inopportun de faire un doublon et de reprendre cette infraction également dans le projet de loi sous rubrique. De plus, il a paru inopportun de créer à travers la loi en projet la situation dans laquelle des mendiants non agressifs et accompagnés par un ou plusieurs chiens se verraient poursuivis pour des faits de mendicité agressive en raison du simple fait que la présence d'un chien qualifierait leur comportement automatiquement de mendicité agressive.

Mme Sam Tanson (déi gréng) donne à considérer que le texte proposé diverge de la législation française, comme l'infraction nouvelle ne doit pas être commise « *en réunion* » pour être poursuivie. Ainsi, le texte proposé s'avère plus strict que la législation française.

Selon les recherches effectuées par l'oratrice, aucune jurisprudence en France n'existe sur l'application de la mendicité agressive, ce qui témoigne de la difficulté d'appliquer ce texte par les autorités judiciaires.

L'oratrice renvoie également à l'avis précité de la Cour supérieure de justice qui critique le manque de précision de la nouvelle infraction de mendicité agressive. Celle-ci estime que « [...] *Afin de justifier les restrictions aux droits et libertés publiques, inévitables lors de l'introduction de cette nouvelle infraction, et afin d'éviter toute confusion avec l'extorsion, il est suggéré de préciser le terme de manière agressive dans l'article 342 du code pénal [...]* ».

L'oratrice estime qu'en l'absence de critères objectifs, la nouvelle infraction de la mendicité agressive ne sera probablement pas appliquée par les cours et tribunaux, comme des perceptions subjectives de la notion d'agressivité ne sont pas des éléments tangibles en matière du droit pénal.

Au vu de ce qui précède, l'oratrice parvient à la conclusion que cette nouvelle infraction est à qualifier de mesure politique, sans qu'elle ne soit réellement fondée sur des bases juridiques objectives.

En outre, en ce qui concerne le tapage nocturne, elle renvoie à l'avis du Parquet général qui soulève la question du sort réservé aux affaires en cours. Selon l'avis des magistrats du Parquet général, ces poursuites devraient être abandonnées lorsqu'aucune loi incriminant ledit comportement n'est en vigueur. Ainsi, le Parquet général donne à considérer que « [...] *la suppression d'une incrimination au Code pénal sans qu'il n'y ait mise en vigueur concomitante de la même infraction dans une autre loi créé des difficultés au niveau du conflit de lois dans le temps. En effet, en vertu du principe de l'application de la loi pénale plus douce consacré à l'article 2 du Code pénal, principe ayant valeur constitutionnelle, les prévenus poursuivis du chef de tapage nocturne, non encore définitivement jugés (par un jugement coulé en force de chose jugée), pourront se prévaloir de la suppression de cette incrimination au Code pénal pour conclure à leur acquittement, et les tribunaux répressifs devront même soulever le moyen d'office, et ceci même si quelque temps plus tard la nouvelle disposition légale rétablissant l'incrimination entre en vigueur [...]* ».

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) confirme que le texte proposé diverge de la législation française. Ce choix a été effectué en toute connaissance de cause et tend à éviter que des mendiants assis paisiblement en groupe soient automatiquement considérés comme agissant « *en réunion* » et pourraient dès lors être poursuivis pour des faits de mendicité agressive.

Il convient de rappeler que le Conseil d'État et le Parquet général, qui exercent généralement une influence non négligeable sur la formulation des textes de loi en matière pénale, ont accueilli favorablement le libellé proposé. Quant au manque de précision reproché à la

nouvelle infraction de la mendicité agressive, l'oratrice signale qu'aucune formulation alternative n'a été émise jusqu'à présent, ni par les Députés, ni par des organes consultatifs ou le Conseil d'État, qui apporterait davantage de précisions sur la notion de mendicité agressive.

M. Laurent Mosar (Président, CSV) estime que l'avis de la Cour supérieure de justice constitue un avis parmi d'autres et ne saurait être considéré comme la panacée. Par analogie, il donne à considérer qu'en ce qui concerne l'instruction parlementaire de la disposition du *Platzverweis* renforcé¹⁰, permettant aux autorités publiques d'ordonner des mesures d'éloignement pour des personnes qui troublent la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publique, la Cour supérieure de justice¹¹ préconise d'aller plus loin dans ce qui est prévu par le texte du projet de loi et, en cas de non-respect répétitif, de « [...] *recourir à une mesure de détention administrative, comme celle prévue actuellement déjà par l'article 14 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, afin d'offrir une réponse adaptée aux difficultés posées par ces situations spécifiques, répétées* ».

Mme Sam Tanson (déi gréng) indique qu'en ce qui concerne le manque de clarté et de précision visant la nouvelle infraction de la mendicité agressive, il ne s'agit pas uniquement d'une critique émanant de la Cour supérieure de justice. Le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg regarde d'un œil critique le libellé proposé. De plus, le Conseil d'État n'indique à aucun moment que le texte proposé est clair et précis.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) estime que le texte doit être interprété *in concreto* par les cours et tribunaux, ce qui ressort clairement de l'avis du Conseil d'État qui donne à considérer que « [...] *Comme en matière d'extorsion, ces éléments devront être appréciés in concreto, notamment par rapport à la personne faisant l'objet de la sollicitation [...]* ».

M. Laurent Zeimet (Rapporteur, CSV) revient sur la question de l'abolition du tapage nocturne par le biais du présent projet de loi et l'absence de base légale alternative permettant aux communes d'interdire ce comportement sur le territoire de la localité concernée. L'orateur estime que le risque d'un vide juridique se pose, alors que les bourgmestres sont confrontés régulièrement à des citoyens qui se plaignent de leurs voisins et accusent ces derniers de troubler leur tranquillité. En cas de suppression de l'article 561, point 1°, du Code pénal, sans qu'une réforme de la loi communale accorde aux communes le pouvoir de lutter contre ce comportement troublant, il se pose la question de savoir quels moyens les responsables communaux ont alors à leur disposition pour lutter contre ce phénomène.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) annonce qu'elle se concertera avec M. le Ministre des Affaires intérieures pour obtenir davantage d'informations sur ledit projet de loi.

Décision : les membres de la Commission de la Justice jugent utile d'organiser une réunion avec M. le Ministre des Affaires intérieures afin d'obtenir davantage d'informations sur la future base légale applicable aux règlements de police communaux.

*

2. 8228 Projet de loi portant modification du Code civil en vue de la réforme de l'adoption

¹⁰ Projet de loi n°8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

¹¹ Document parlementaire n°8426/07.

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État marque son accord avec les amendements proposés. Quant à l'amendement n°2, il préconise une reformulation de l'article 344, paragraphe 4, du Code civil, comme il estime que cet article « [...] prévoit donc les différentes catégories de personnes qui peuvent adopter, il ne mentionne pas expressément la possibilité pour une personne seule d'adopter l'enfant de son conjoint, partenaire ou concubin. L'article 345 renvoie cependant à ce cas de figure, étant donné qu'il dispose que, lors de l'adoption de l'enfant du conjoint, partenaire ou concubin, la condition d'âge n'est pas requise [...] ».

Quant à l'amendement n°3, portant modification de l'article 345 du même code, le Conseil d'État marque son accord avec le texte amendé et se montre en mesure de lever son opposition formelle.

Quant à l'amendement n°7, portant modification de l'article 356 du même code concernant le nom de l'adopté, le Conseil d'État suggère une reformulation du libellé proposé. Il renvoie à un arrêt¹² de la Cour constitutionnelle ayant jugé inconstitutionnelle la disposition de l'article 359 actuel du Code civil.

Les Députés des groupes politiques CSV, DP, LSAP et des sensibilités politiques déi gréng et Piraten votent en faveur de reprendre les observations soulevées par le Conseil d'État, ainsi que les propositions de texte et reformulations suggérées. Le Député du groupe politique ADR s'abstient.

*

- 3. 7424** **Projet de loi portant création d'une plateforme commune de transmission électronique sécurisée et modification :**
1° du Code de procédure pénale ;
2° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État

Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

Dans son deuxième avis complémentaire du 11 mars 2025, le Conseil d'État renvoie à l'historique de ses critiques et interrogations émises précédemment auxquelles l'amendement parlementaire du 15 octobre 2024 entend répondre.

Le Conseil d'État a demandé « soit de recopier les conditions visées pertinentes dans la disposition à introduire à l'article 43-1, en les adaptant à l'autorité prenant la décision, soit de préciser la référence aux conditions de l'article 67-1, en visant spécifiquement les conditions concernées ou en excluant les conditions non pertinentes. ».

La Haute Corporation prend acte de la solution retenue par la Commission de la Justice et se montre en mesure de lever son opposition formelle.

Échange de vues

¹² Cour constitutionnelle, arrêt n°00184 du 30 juin 2023.

M. Sven Clement (Piraten) renvoie aux observations critiques émises par la Commission nationale pour la protection des données (ci-après « CNPD »), dans le cadre de son deuxième avis complémentaire¹³. Cette autorité publique soulève des interrogations quant à la nouvelle mesure d'accès aux données de trafic et de localisation, prévue par le texte amendé. La CNPD renvoie à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») qui s'est développée au fil des dernières années sur la rétention de données et qui est applicable à l'ensemble des États membres de l'Union européenne. La CNPD estime que l'amendement proposé risque de s'avérer contraire aux garanties et exigences découlant de la jurisprudence de la CJUE.

L'orateur préconise d'inviter les représentants de la CNPD en commission parlementaire et de les écouter dans leurs explications.

M. Dan Biancalana (LSAP) signale que la CNPD, dans son deuxième avis complémentaire, réitère des observations critiques et interrogations qu'elle a soulevées déjà précédemment dans ses avis. Ainsi, le projet de loi dans sa teneur amendée n'est pas à l'abri de critiques des experts du droit de la protection des données.

Mme Sam Tanson (déi gréng) prend position sur les arguments échangés lors de la réunion précédente¹⁴ ayant porté sur ce projet de loi et au cours de laquelle elle fût absente. S'il est vrai que le texte de ce projet de loi a été élaboré par le Gouvernement précédent, des problématiques juridiques soulevées en cours de route par des experts en la matière ont eu pour effet que les travaux législatifs ont été mis en suspens.

Il convient de noter que ce projet de loi présente un lien avec le projet de loi n°8148¹⁵. L'oratrice souhaite savoir de quelle manière le Gouvernement actuel entend procéder avec les travaux législatifs relatifs à ce projet de loi.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) indique qu'une analyse interne relative aux difficultés inhérentes au projet de loi n°7424 a été menée et que la conclusion a été dressée que ces difficultés peuvent être surmontées ; raison pour laquelle les travaux législatifs ont repris. De plus, il convient de noter que ce projet de loi entend créer la base légale pour la mise en place d'une telle plateforme électronique sécurisée, ce qui fait écho à une demande de longue date des acteurs concernés.

Quant au projet de loi n°8148 prémentionné, il convient de noter que les travaux législatifs continueront sous peu.

M. Laurent Mosar (Président-Rapporteur, CSV) juge utile d'inviter les représentants de la CNPD en commission parlementaire et de mener un échange de vues sur le projet de loi n°7424. Au vu du fait que ce projet de loi figure au rôle des affaires depuis six années, il convient de prendre prochainement une décision au sein de la commission parlementaire sur la clôture de l'instruction parlementaire.

Décision : les représentants de la CNPD seront invités à une prochaine réunion de la Commission de la Justice.

¹³ Document parlementaire n°7424/08.

¹⁴ Procès-verbal de la Commission de la Justice de la réunion du 6 juin 2024, P.V. JUST 16.

¹⁵ Projet de loi relative à la rétention des données à caractère personnel et portant modification :

1° du Code de procédure pénale ;

2° de la loi modifiée du 30 mai 2005 concernant la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques ; et

3° de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat

*

4. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact