

Commission de la Justice

Réunion retransmise en direct¹

Procès-verbal de la réunion du 25 septembre 2025

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 19 juin 2025, du 17 juillet 2025 ainsi que des réunions jointes du 20 mai 2025 (avec la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse) et du 2 juillet 2025 (débat public)
2. 8486 Projet de loi portant modification :
1° du Code pénal ;
2° du Code de procédure pénale
- Rapporteur : Monsieur Laurent Mosar

- Echange de vues avec des représentants du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg
3. 8031 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance
- Rapporteur : Monsieur Charles Weiler

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
4. 7919 Projet de loi portant réforme de la médiation en matière civile et commerciale et portant modification :
1) du Nouveau Code de procédure civile ;
2) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat
- Rapporteur : Madame Stéphanie Weydert

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
5. 8385 Proposition de loi modifiant le Code pénal aux fins de sanctionner le harcèlement moral numérique (« cyberharcèlement ») (demandes du groupe politique LSAP du 5 mars et du 17 juillet 2025)

- Nomination d'un rapporteur
- Présentation de la proposition de loi
- Examen de la prise de position du Gouvernement
- Examen de l'avis du Conseil d'État
6. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, 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 Francine Closener, Auteur de la proposition de loi n°8385

Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

M. Pit Bouché, M. Gil Goebbels, Mme Suzanne Karsai, M. Laurent Thyes, du Ministère de la Justice

Me Pierre Schleimer, Vice-Bâtonnier de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg

Me Pit Reckinger, Bâtonnier Sortant de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg

Me Lionel Spet, Me Florent Kirmann, membres de la Commission droit pénal de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg

Mme Carole Closener, M. Christophe Li, Mme Angela Aguilera Caballero, du Service des commissions de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, M. Marc Goergen

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 19 juin 2025, du 17 juillet 2025 ainsi que des réunions jointes du 20 mai 2025 (avec la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse) et du 2 juillet 2025 (débat public)

Les projets de procès-verbal sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

2. 8486 Projet de loi portant modification :
1° du Code pénal ;
2° du Code de procédure pénale

Echange de vues avec des représentants du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg

En guise d'introduction, M. Laurent Mosar (Président, CSV) renvoie aux échanges qui ont été menés précédemment sur le projet de loi sous rubrique¹ et au souhait exprimé par les Députés de mener un échange de vues avec des représentants de l'Ordre des Avocats de Luxembourg sur le contenu de ce projet de loi et d'examiner en profondeur leur avis² consultatif qui a été soumis aux Députés.

M. le Vice-Bâtonnier tient à remercier les Députés de la Commission de la Justice pour cette invitation et pour l'opportunité de présenter les observations et remarques des avocats sur le projet de loi sous rubrique. L'orateur souligne que l'Ordre des Avocats de Luxembourg n'est pas un organisme politique, tout en renvoyant au rôle de ce dernier dans la défense de l'État de droit et des garanties procédurales inhérentes au droit au procès équitable.

Un représentant de l'Ordre des Avocats de Luxembourg prend acte de la volonté du législateur de vouloir accélérer la procédure pénale et de réduire ainsi les délais devant les cours et tribunaux, ce qui est un objectif louable en soi. Quant à la volonté des auteurs du projet de loi de renforcer les capacités d'enquête parallèle, en étendant la procédure de la « mini-instruction » aux infractions de faux, usage de faux, prise illégale d'intérêts et l'infraction d'extorsion, ainsi qu'aux crimes de faux bilans, l'Ordre des Avocats de Luxembourg adopte une lecture critique de ce dispositif.

L'Ordre des Avocats de Luxembourg relève que, dans la mesure où il n'y a pas d'inculpation, les personnes visées par les procédures de « mini-instruction », n'ont aucun accès au dossier pénal et perdent de nombreuses étapes-clés dans la procédure pour faire valoir leurs droits et moyens de défense. Il convient à ce sujet de relever que contrairement au juge d'instruction qui a une obligation d'enquêter à charge et à décharge d'un inculpé, une telle obligation n'existe aucunement pour les magistrats du parquet. La conséquence en est que les personnes visées perdent le droit de pouvoir s'expliquer auprès de l'autorité de poursuite, de déposer un mémoire contenant leurs observations devant la chambre du conseil, laquelle joue, dans un premier temps, un rôle de « filtre » et apprécie l'existence de charges suffisantes de culpabilité justifiant le renvoi du prévenu devant une juridiction du fond.

Il est renvoyé au rôle des chambres du conseil, qui peuvent réduire certains chefs d'accusation et charges relevés par le juge d'instruction lorsqu'elles estiment que les éléments du dossier ou les plaidoiries de la défense ne justifient pas le maintien de ceux-ci dans le dossier pénal. À noter que la chambre du conseil constitue une juridiction collégiale composée de trois juges indépendants et que les décisions de renvoi sont susceptibles de faire l'objet d'un appel devant la chambre du conseil de la Cour d'appel.

Dans le cadre de la « mini-instruction », qui existe d'ores et déjà dans l'arsenal pénal, il n'est pas rare qu'un suspect ne soit entendu qu'une seule fois par la police judiciaire et que les accusations finalement retenues contre lui ne sont que communiquées au moment du procès pénal. Le délai de citation étant de huit jours si le prévenu demeure au Grand-Duché, le temps à disposition de la personne citée pour organiser sa défense peut s'avérer limité risquant ainsi de mettre à mal la mise en œuvre de son droit à la défense. En pratique, il en découle que les avocats chargés de la défense sont obligés de demander le report de l'affaire à une date ultérieure. Or, il convient de relever que le report constitue une faculté pour la juridiction et qu'il ne s'agit pas d'une obligation légale pour le juge saisi d'accorder le report de l'affaire.

Si la volonté du législateur consiste à accélérer la procédure pénale, l'orateur estime que d'autres pistes de réflexion plus prometteuses et plus respectueuses des droits de la défense devraient être considérées. Ainsi, l'on pourrait s'imaginer des délais fixes endéans

¹ Procès-verbal de la réunion de la Commission de la Justice du 3 juillet 2025, P.V. JUST 52.

² cf. doc. parl. n°8486/06.

lesquels une instruction judiciaire doit être finalisée, à l'instar de la législation applicable dans d'autres États européens, et de prévoir la faculté d'étendre ce délai en cas de circonstances exceptionnelles dûment justifiées.

Un représentant de l'Ordre des Avocats de Luxembourg prend position sur la « mini-instruction » et confirme que le point le plus problématique dans l'extension de celle-ci consiste dans l'absence de contrôle de l'enquête sous l'égide du juge d'instruction. Il est ancré dans la tradition juridique luxembourgeoise que les actes d'instruction les plus intrusifs, comme les perquisitions d'un domicile, doivent être autorisés par un magistrat indépendant qu'est le juge d'instruction. Ainsi, une extension de la « mini-instruction » constitue un changement de paradigme et met en cause la procédure inquisitoire, en la transformant en une procédure accusatoire.

À noter que l'instruction présente également pour la personne poursuivie l'avantage qu'elle peut demander des actes d'instruction au juge d'instruction, si elle estime que ces actes d'instruction permettent de la décharger des accusations pénales soulevées. Ces actes peuvent être refusés par le juge d'instruction et ce refus peut par la suite faire l'objet d'un recours juridictionnel. Ainsi, les droits du justiciable sont mieux garantis par l'instruction judiciaire que par la « mini-instruction ».

En ce qui concerne les retours d'expérience des acteurs du terrain quant à la « mini-instruction », l'orateur renvoie à son expérience professionnelle en tant que mandataire de justice et donne à considérer qu'aucune accélération de la procédure pénale n'est finalement constatée. Cela s'explique par le fait qu'au moment des plaidoiries des dossiers renvoyés en chambre correctionnelle par le biais de la procédure de « mini-instruction », la juridiction de jugement se rend compte, au vu des plaidoiries de la défense, que l'enquête conduite par le Parquet n'a pas été optimale, qu'il manquait manifestement tel ou tel devoir. Il n'est pas rare de voir des présidents de chambre qui soulignent ouvertement le caractère lacunaire de tels dossiers traités en application de l'article 24-1, notamment en droit pénal des affaires. La conséquence est que soit la juridiction du fond en prend acte et tranche le dossier sur base des éléments qu'elle dispose, soit l'affaire est remise *sine die* et le Parquet, à la lumière des développements d'audience, en profite pour conduire des enquêtes supplémentaires qui seront débattues à nouveau au fond.

Mme Elisabeth Marque (Ministre de la Justice, CSV) prend position sur les critiques soulevées par l'Ordre. Il convient de prime abord de renvoyer au contexte de ce projet de loi, étant donné que le constat est que la « mini-instruction », telle qu'applicable actuellement, n'est pas satisfaisante et que le Gouvernement entend réformer celle-ci. Il ressort d'ailleurs d'une recommandation du Groupe d'action financière (GAFI) et du Conseil national de la Justice que la « mini-instruction » mériterait d'être réformée afin d'accélérer la procédure pénale. Par le biais de ce projet de loi, il est proposé d'accorder ponctuellement des moyens d'enquête additionnels aux magistrats du Parquet. Il s'agit de pouvoir avancer plus rapidement dans certaines enquêtes ayant trait à la criminalité économique et financière en procédant à l'extension de la « mini-instruction ». À noter également que les actes pouvant être ordonnés dans le cadre d'une « mini-instruction » ne sont pas identiques à ceux qui peuvent être ordonnés dans le cadre d'une instruction ordinaire, étant donné que les actes les plus intrusifs au regard du droit à la vie privée doivent être ordonnés par un juge d'instruction.

Il convient de relever que l'instruction, qui se déroule sous la responsabilité du juge d'instruction, n'est pas remise en cause par le biais de ce projet de loi. En effet, l'instruction reste obligatoire lorsqu'il s'agit d'une enquête portant sur un crime et le juge d'instruction est le seul qui peut ordonner des actes d'instruction. De plus, le juge d'instruction peut se réapproprier d'une « mini-instruction » et décider de la transformer en instruction ordinaire, avec les droits et obligations qui vont de pair avec une instruction classique.

Mme Sam Tanson (déi gréng) renvoie aux observations critiques soulevées par l'Ordre des Avocats de Luxembourg dans son avis consultatif et estime que cet avis est très pertinent, comme il soulève toute une série d'interrogations et d'observations qui méritent d'être discutées et examinées en commission parlementaire. L'oratrice soutient l'idée d'accélérer la procédure pénale et de garantir que des affaires pénales soient portées plus rapidement devant une juridiction de jugement. Or, il convient d'également garantir une protection adéquate des droits du justiciable.

Ledit avis présente un certain nombre de pistes de réflexion qui pourraient être intégrées dans le projet de loi, comme l'information du prévenu des chefs d'accusation soulevés à son encontre ou encore l'accès au dossier pénal du prévenu à un stade préalable de citation devant une juridiction de jugement. L'oratrice souhaite connaître le point de vue de Mme la Ministre de la Justice à ce sujet.

Quant au droit belge, qui pourrait servir de source d'inspiration pour le législateur en matière de « mini-instruction », il convient de soulever la question de l'opportunité de reprendre ce texte de loi étranger et de l'intégrer dans l'ordonnancement juridique luxembourgeois.

De surcroît, l'oratrice renvoie au rôle de la chambre du conseil et souhaite savoir si Mme la Ministre de la Justice estime s'il est opportun de prendre une disposition légale permettant à une chambre du conseil d'intervenir dans le cadre d'une « mini-instruction », par le biais d'une saisine par la personne visée, et de pouvoir prononcer la nullité d'un acte d'enquête lorsque les conditions légales ne sont pas remplies.

Enfin, l'oratrice renvoie au rôle de l'avocat de la personne visée par une « mini-instruction » et soulève la question de légitérer sur les facultés du mandataire de justice de demander l'exécution d'actes d'enquête qui pourraient décharger son mandant.

M. Dan Biancalana (LSAP) renvoie au droit belge qui légifère sur la « mini-instruction » et qui pourrait servir de source d'inspiration pour le législateur luxembourgeois. Il souhaite savoir de la part des représentants de l'Ordre des Avocats de Luxembourg quels éléments de cette législation belge devraient être repris dans la future loi pour garantir le respect des droits de la défense.

Un représentant de l'Ordre des Avocats de Luxembourg regarde d'un œil critique la volonté des auteurs du projet de loi d'étendre le champ d'application de la « mini-instruction » et les infractions pénales susceptibles de faire l'objet de celle-ci, comme l'infraction de faux ou de corruption, qui sont des affaires par nature sensibles.

L'orateur exprime sa crainte que des personnes visées pour des mêmes faits soient traitées différemment selon qu'une inculpation a lieu ou qu'il est procédé par « mini-instruction ». La personne inculpée a un droit d'accès au dossier pénal à plusieurs étapes clés de la procédure et peut faire un recours en nullité contre des actes d'instruction devant la chambre du conseil, alors que la personne visée par une « mini-instruction » ne bénéficie pas de ces droits.

Au vu de ce déséquilibre procédural, il serait opportun de créer les mêmes droits pour les justiciables et de garantir un accès au dossier pénal et des voies de recours adéquates.

Un représentant de l'Ordre des Avocats de Luxembourg tient à ajouter que selon son expérience professionnelle, le recours de plus en plus fréquent à la « mini-instruction » dans des affaires ayant trait à la criminalité financière a pour effet que des faits remontant à plus d'une décennie sont portés aujourd'hui devant une juridiction de jugement, alors que la personne poursuivie a été auditionnée une seule fois par la police judiciaire sur les faits

reprochés, sans que le dossier pénal ne soit véritablement accessible durant la « mini-instruction ».

Quant au texte de loi belge, l'orateur indique que les dispositions exactes doivent faire l'objet d'une recherche juridique approfondie avant qu'il puisse se prononcer *in extenso* sur ce point. Le législateur belge a cependant pris le soin de garantir un équilibre entre, d'une part, les moyens d'enquête à disposition du ministère public dans le cadre de la « mini-instruction » et, d'autre part, les droits de la défense de la personne visée par une « mini-instruction ».

Mme Carole Hartmann (DP) renvoie à la nécessité de garantir un juste équilibre entre la volonté d'une accélération de la procédure pénale et le respect des droits de la défense. Aux yeux de l'oratrice, il importe de circonscrire la « mini-instruction » à des cas spécifiques et de garantir que celle-ci ne se substitue pas à l'instruction judiciaire qui est effectuée sous la responsabilité d'un juge d'instruction.

Quant à l'accès au dossier pénal, l'oratrice juge utile que la personne visée puisse prendre connaissance de ce dernier. Cet accès au dossier pénal est d'autant plus justifié par le fait que le projet de loi sous rubrique vise à permettre une pluralité d'actes susceptibles d'être posés dans le cadre d'une « mini-instruction ».

Un représentant de l'Ordre des Avocats de Luxembourg estime que la « mini-instruction » permet avant tout de traiter rapidement des affaires pénales qui ne présentent aucun caractère complexe en particulier. En pratique cependant, il y a lieu de dresser le constat que la « mini-instruction » est de plus en plus fréquemment utilisée dans des affaires portant sur la criminalité financière qui présentent également un élément d'extranéité, de sorte qu'elles sont à qualifier de complexes. Ainsi, il se peut qu'un interrogatoire soit mené à l'étranger et que le dossier ne connaît aucune avancée pendant des années, jusqu'à ce qu'il soit décidé de procéder à la convocation de la personne visée devant une juridiction de jugement et des griefs succincts lui sont communiqués. Généralement, c'est qu'à ce stade que la personne visée charge un avocat de sa défense, qui doit alors endéans un très court laps de temps prendre des mesures, se concerter avec son client et, par après, prendre connaissance du dossier pénal qui lui doit être communiqué par le Parquet. L'affaire peut en réalité revêtir une grande complexité et le dossier pénal peut être très volumineux avec des enjeux financiers considérables.

M. Dan Biancalana (LSAP) renvoie aux recommandations formulées par le GAFI. L'orateur signale qu'à aucun moment, il ressort de ces recommandations qu'une extension de la « mini-instruction » devrait se faire au détriment des droits de la défense. L'orateur marque son accord avec les observations de l'Ordre des Avocats de Luxembourg et souligne la nécessité qu'une extension éventuelle de la « mini-instruction » doit se dérouler dans un cadre légal clair et précis.

M. Laurent Mosar (Président, CSV) indique que dans certaines affaires ayant trait à la criminalité financière et qui ont récemment fait l'objet d'un jugement, comme l'affaire³ dite « 1MDB », les faits incriminés remontent à plusieurs années déjà. Or, une telle longueur de la procédure judiciaire n'est guère optimale et porte préjudice à la réputation de la place financière luxembourgeoise.

L'orateur souhaite savoir quelles pistes de réflexion, autres que la « mini-instruction », les représentants de l'Ordre des Avocats de Luxembourg peuvent suggérer aux Députés,

³ Jugement de la VII^{ème} chambre correctionnelle du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg dans le contexte de l'affaire dite « 1MDB ».

notamment lorsqu'il s'agit d'accélérer la procédure pénale dans des affaires ayant une grande complexité et une dimension internationale.

Un représentant de l'Ordre des Avocats de Luxembourg renvoie au droit français, qui impose au juge d'instruction de clôturer une instruction endéans un délai d'un an. Le droit français prévoit la faculté de déroger à ce délai lorsque des circonstances particulières entourant cette instruction justifient une prolongation. L'instauration d'un tel délai maximal pourrait également être introduit dans le Code de procédure pénale luxembourgeois.

Quant à la constitution de partie civile, il s'agit également d'un point qui a été revu par le législateur français au fil des dernières années, et ce dans une optique d'accélérer certaines procédures.

M. le Vice-Bâtonnier tient à ajouter que la rapidité des procédures judiciaires et les délais applicables sont souvent étroitement liés à la question des ressources humaines des cours et tribunaux. Un point à ne pas négliger constitue l'attribution et l'utilisation optimale des moyens humains à disposition des autorités judiciaires.

Quant au sujet de la réforme du sursis, qui constitue un autre élément du projet de loi sous rubrique, l'orateur donne à considérer qu'il s'agit d'un aspect qui présente une forte dimension politique concernant lequel le législateur doit effectuer un choix d'ordre politique.

Le texte du projet de loi présente des difficultés d'interprétation et manque de clarté aux yeux des professionnels du droit, de sorte qu'il est préconisé de revoir la formulation de ce texte.

Mme Elisabeth Marque (Ministre de la Justice, CSV) renvoie au contexte de ce projet de loi et aux entrevues que le ministère a eues avec des associations représentant les victimes de violences sexuelles ou physiques, ainsi qu'aux recommandations formulées par le GAFI. La modification proposée de l'article 195-1 du Code de procédure pénale viserait à limiter l'obligation de motivation aux seuls cas où un sursis est refusé pour des peines correctionnelles inférieures à deux ans. Ainsi, tout comme pour les infractions de blanchiment d'argent, le juge ne serait donc plus tenu de motiver le refus d'un sursis dans le cadre des violences domestiques et notamment dans des affaires telles qu'un viol.

Partant, il est proposé de modifier l'article 195-1 du Code de procédure pénale afin que les juges de fond n'octroient pas systématiquement le sursis à ceux condamnés pour la première fois à une peine supérieure à deux ans d'emprisonnement.

Mme Sam Tanson (déi gréng) renvoie à l'avis du l'Ordre des Avocats de Luxembourg et cite le passage suivant : « *Le Conseil de l'Ordre estime qu'en tout état de cause, il devrait toujours y avoir obligation de motivation spéciale en cas de refus par la juridiction du fond d'accorder un sursis, quelle que soit la matière, le cas et le quantum de la peine privative de liberté prononcée.* ».

Quant aux recommandations du GAFI, l'oratrice indique que celui-ci ne formule pas de recommandation à modifier le texte de l'article 195-1 du Code de procédure pénale tel que proposé par le Gouvernement, mais se contente à suggérer de revoir le dispositif du sursis, tout en veillant au caractère proportionné et dissuasif des peines prononcées en matière de blanchiment d'argent.

Quant au texte de loi actuellement en vigueur, il convient de relever que celui-ci n'impose aucunement à une juridiction répressive d'accorder un sursis. Il s'agit d'une faculté et à la lecture des jugements et décisions de justice prononcés en matière pénale, il ressort régulièrement de ceux-ci que des juges du fond refusent l'octroi d'un tel sursis, et ce en

raison des circonstances de l'affaire et au regard de la gravité des faits commis par le prévenu.

L'oratrice signale que la lutte contre les violences sexuelles constitue un sujet important pour les membres de la commission parlementaire et que l'application du sursis par les cours et tribunaux a fait l'objet d'une question parlementaire⁴ récente, afin de disposer de chiffres objectifs en la matière. Il ressort de la réponse ministérielle fournie que depuis la réforme du sursis en matière pénale par la loi du 20 juillet 2018, que des variations significatives d'une année judiciaire à l'autre sont à relever en matière de suris. On ne saurait cependant conclure que le sursis est prononcé de manière plus fréquente dans les affaires ayant trait aux violences sexuelles.

M. Dan Biancalana (LSAP) renvoie à la loi du 20 juillet 2018 et l'historique de celle-ci, qui s'inspire du droit français. L'orateur donne à considérer que le sursis probatoire constitue aucunement un acquittement, alors que le projet de loi sous rubrique laisse sous-entendre que le prononcé d'un sursis constitue une sanction qui n'est guère dissuasive. L'orateur souhaite connaître le point de vue de l'Ordre des Avocats de Luxembourg sur ce point.

M. le Vice-Bâtonnier indique qu'il ne saurait répondre à la question de savoir si ce projet de loi induit un changement de paradigme en matière de prononcé du sursis par les juges du fond. De la perspective de l'Ordre, le texte devrait être revu et reformulé afin d'éviter des incertitudes entourant l'article 195-1 du Code de procédure pénale. Lors de cette revue, il est fort probable que des questions d'ordre politique émergent autour du sursis qui nécessitent d'être examinées par le législateur.

Mme Stéphanie Weydert (CSV) soutient l'approche proposée par ce projet de loi et estime que des faits de violences sexuelles comme le viol sont des infractions graves qui ne devraient pas donner lieu à sursis, peu importe si elles ont été commises par un primo-delinquant ou un récidiviste. Si le texte de la future loi nécessite des adaptations techniques ou une reformulation, l'oratrice ne s'oppose aucunement à une telle amélioration du texte.

Mme Elisabeth Marque (Ministre de la Justice, CSV) renvoie au rôle du législateur qui consiste à intervenir dans la création de la loi et, par ce biais, de la mise en place de la politique pénale. Une telle approche ne remet pas en cause la faculté laissée au juge du fond d'accorder un sursis dans une affaire pénale.

Continuation des travaux

Les membres de la Commission de la Justice jugent utile de convenir d'une réunion avec les représentants du Parquet afin d'examiner les avis consultatifs des autorités judiciaires.

*

3. 8031 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

⁴ Question parlementaire n°1741 du 8 janvier 2025 de l'honorable Députée Sam TANSON sur l'article 195-1 du Code de procédure pénale.

Observations préliminaires

Pour rappel, la Commission de la Justice (ci-après « Commission ») a adopté lors de sa réunion du 16 janvier 2025 une série de seize amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique (cf. doc. parl. n°8031⁹ du 23 janvier 2025).

En date du 22 mai 2025 a eu lieu un échange de vues entre la Commission et la Commission « Affaires juridiques » du Conseil d'État ayant porté sur les amendements 1 et 12 des amendements du 16 janvier 2025.

Les présents amendements proposent d'apporter des modifications à certains des amendements du 16 janvier 2025, suivant les éléments évoqués lors de cet échange de vues.

Il s'agit principalement des amendements 1 et 12, ainsi que, accessoirement, des amendements 8 et 13.

Amendements

Amendement 1

L'article 1^{er}, point 3^o, du projet de loi, est amendé comme suit :

« 3^o **Il est Sont** insérés **un les** alinéas **4 et 5** nouveaux, libellés comme suit :

« Le ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions et le ministre de la Justice s'informent réciproquement des demandes introduites et des autorisations émises, et échangent toutes les informations pertinentes y afférentes. Cet échange d'informations a comme finalités de coordonner l'instruction des deux demandes introduites et l'octroi, le refus ou la révocation d'une ou des deux autorisations en cause, ainsi que de permettre aux deux ministres de prendre les mesures qui s'imposent, chacun en ce qui le concerne, lorsque l'activité envisagée est exercée en l'absence d'une ou des deux autorisations requises ou en violation des dispositions légales et réglementaires applicables. L'échange d'informations peut avoir lieu de façon spontanée ou sur demande de l'un des deux ministres, de manière électronique ou non. Cet échange ne peut porter que sur les informations, pièces et documents suivants :

1. **les informations et documents visés à l'article 4 ;**
2. **les pièces déterminées par le règlement grand-ducal visé à l'article 18, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ;**
3. **les mises à jour et les versions plus récentes des informations, pièces et documents visés aux points 1. et 2. qui sont remis, le cas échéant, par le requérant à l'un des deux ministres après l'introduction de la demande ;**
4. **l'information si une demande a été introduite ou non en vue de l'obtention de l'une des deux autorisations ;**
5. **une copie de l'autorisation délivrée par l'un des deux ministres ;**
6. **une copie de la décision administrative ayant refusé ou révoqué l'une des deux autorisations.**

Les requérants des deux autorisations sont informés au plus tard après l'introduction de leur demande que les informations, pièces et documents visés à l'alinéa 4 peuvent être échangés entre les deux ministres. ».

Commentaire

Il est proposé de maintenir le texte de l'amendement 1 du 16 janvier 2025, tout en le complémentant par des précisions additionnelles. Il convient de rappeler à ce sujet que cet amendement vise à tenir compte de **l'opposition formelle** formulée par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024, basée sur l'exigence de compléter la disposition concernée en précisant la nature des données à caractère personnel échangées, ainsi que la finalité et les conditions dans lesquelles cet échange a lieu. Il est ainsi proposé de compléter la disposition initialement proposée par des dispositions y afférentes.

À noter que cet échange d'informations présente un certain lien avec l'affaire ayant circulé dans les médias en août 2024 concernant la mort de cinq chiens après avoir passé quelques jours dans une pension canine.

Alors que l'exploitation d'une telle pension canine requiert l'obtention de deux autorisations, d'une part, une autorisation d'établissement de la part du ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions et, d'autre part, une autorisation de la part de l'Administration luxembourgeoise vétérinaire et alimentaire, ci-après « ALVA », il semble que, selon les informations publiquement disponibles, l'exploitant de la pension canine ait bien été titulaire de l'autorisation d'établissement, mais non pas de l'autorisation à délivrer par l'ALVA. Selon toute vraisemblance, d'après les mêmes informations publiques, cette situation a soulevé des interrogations concernant un meilleur échange d'informations entre les différents ministères et administrations afin d'éviter ce genre de situations. La raison d'être des dispositions sous rubrique consiste précisément en l'amélioration desdits échanges.

Lors de l'échange de vues du 22 mai 2025 entre les membres de la Commission « Affaires juridiques » du Conseil d'État et les membres de la Commission, il a été relevé que les dispositions du futur article 1^{er}, alinéa 4 nouveau, de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, telles que proposées par l'amendement 1 du 16 janvier 2025, peuvent encore être modifiées afin d'améliorer la transparence et la sécurité juridique à l'égard des personnes sollicitant l'octroi des deux autorisations concernées.

À cette fin, le libellé de l'alinéa 4 nouveau est complété pour détailler, limitativement, les informations, pièces et documents que les deux ministères peuvent échanger dans le cadre de l'instruction administrative des deux demandes.

L'alinéa 5 nouveau, qui ne figure pas aux amendements du 16 janvier 2025, poursuit le même objectif que la modification de l'alinéa 4 et vise à tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, notamment l'arrêt BARA e.a. contre Roumanie rendu le 1^{er} octobre 2015 dans l'affaire C-201/14, qui a retenu, en substance, que le régime de la protection des données à caractère personnel de l'Union européenne requiert que, lorsque deux services étatiques échangent des données à caractère personnel, les personnes concernées doivent être informées des finalités de ce traitement ainsi que des catégories de données concernées.

Ainsi, l'alinéa 5 nouveau prévoit que le demandeur en obtention des deux autorisations doit être informé au plus tard après l'introduction de la demande, et donc en tout état de cause avant tout échange éventuel de données, que la possibilité de cet échange existe.

Amendement 2

L'article 10 du projet de loi est amendé comme suit :

« **Art. 10.** L'article 14 de la même loi est modifié comme suit :

~~1° Le bout de phrase « soit par la présence de gardiens, soit par des moyens techniques reliés à un central de surveillance » est remplacé par le bout de phrase « soit par la présence de gardiens statiques sur place, soit par un gardiennage mobile, soit à distance par des moyens techniques de télécommunication ou de vidéosurveillance reliés à un central de surveillance ».~~

2° Il est inséré à l'article 14 un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

~~« Les missions de surveillance visées à l'alinéa 1^{er} :~~

~~1° ne peuvent pas avoir comme objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, et~~

~~2° ne peuvent pas porter :~~

~~a) sur des lieux librement accessibles au public, sans préjudice des activités prévues aux articles 28-1 à 28-4, ou~~

~~b) sur des biens mobiliers et immobiliers par rapport auxquels le cocontractant de l'entreprise de gardiennage n'est pas titulaire de droits et d'obligations comportant leur protection au sens de l'alinéa 1^{er}. »~~

1° L'alinéa unique, devenant l'alinéa 1^{er}, est remplacé comme suit :

~~« Par surveillance de biens mobiliers et immobiliers au sens de la présente loi, on entend les activités qui consistent à assurer à titre professionnel la sécurité des biens mobiliers et des immeubles, ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles, soit par la présence de gardiens statiques, soit par un gardiennage mobile, soit à distance par des moyens techniques de télécommunication ou de vidéosurveillance reliés à un central de surveillance, et à assurer une intervention adéquate en cas d'intrusion non autorisée dans les immeubles concernés ou de soustraction frauduleuse, voire de menace d'endommagement par des tiers des biens surveillés. ».~~

2° À la suite de l'alinéa 1^{er}, il est inséré un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

~~« Les missions de surveillance visées à l'alinéa 1^{er} ne peuvent pas avoir comme objet la protection ou le maintien de la sécurité et de l'ordre publics. Ces missions ne peuvent porter que :~~

~~1° sur des lieux autres que les lieux accessibles au public, sauf les exceptions prévues aux articles 28-1 à 28-4 28-3, et ;~~

~~2° sur des biens mobiliers et immobiliers par rapport auxquels le cocontractant de l'entreprise de gardiennage est titulaire de droits et d'obligations comportant leur surveillance au sens de l'alinéa 1^{er}. ».~~

Commentaire

L'amendement 8 du 16 janvier 2025 fait suite aux observations faites par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024 et par le SYVICOL dans son avis du 18 juillet 2022. La Commission a adopté une approche de droit comparé et elle a examiné la législation française actuellement applicable. Il convient de relever à ce sujet que l'article 1^{er} de la loi française n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité a été modifié entre-temps, de sorte qu'il paraît judicieux de s'inspirer du texte français actuel, qui

vise expressément l'activité de « *fournir des services ayant pour objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles ; [...]* ».

L'amendement vise également à tenir compte de **deux oppositions formelles** émises par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024 concernant l'article 10, point 2°, du projet de loi initial. Il est ainsi proposé de reformuler les dispositions sous rubrique en ce sens que le point 1° initial devient la première phrase de l'alinéa 2 nouveau et se limite à édicter une règle générale ne faisant pas l'objet d'exceptions. Le libellé des points 1° et 2° du point 2° initial de l'alinéa 2 nouveau est reformulé dans un sens positif, tel que préconisé par le Conseil d'État.

Ainsi, les dispositions de l'alinéa 2 nouveau, points 1. et 2., sont maintenant à comprendre comme étant cumulatifs :

- en vertu du point 1., des missions de gardiennage peuvent uniquement porter sur des lieux privés ou privatifs et ne peuvent pas porter sur des lieux accessibles au public. Cependant, ce point prévoit une exception à cette règle, à savoir lorsqu'un événement accueillant du public, au sens des articles 28-1 à 28-4 nouveaux, est organisé dans des lieux qui, en règle générale, sont accessibles au public mais qui, exceptionnellement et pour un laps de temps court et déterminé, sont « privatisés » et soumis à une certaine surveillance pour assurer le bon déroulement de cet événement ;
- en vertu du point 2., des missions de gardiennage peuvent uniquement porter sur des biens par rapport auxquels la personne physique ou morale, ayant engagé l'entreprise de gardiennage, a des droits et obligations relatives à la sécurité et à la surveillance de ces biens.

Par ailleurs, le mot « librement » est supprimé des dispositions sous rubrique, tel que souhaité par le Conseil d'État dans son avis du 11 juin 2024 sous peine d'**opposition formelle**.

Par voie d'amendement du 25 septembre 2025, la référence à l'article 28-4 est remplacée par une référence à l'article 28-3 à l'endroit de l'alinéa 2 nouveau, point 1., du nouveau libellé de l'article 14 de la loi précitée du 12 novembre 2002. Cette adaptation s'explique par la suppression de l'article 28-4 (cf. amendement 3).

Amendement 3

L'article 19 du projet de loi est amendé comme suit :

- 1° À la phrase liminaire, le numéro d'article « 28-4 » est remplacé par le numéro d'article « 28-3 ».
- 2° L'article 28-3, à insérer dans la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, est supprimé.
- 3° L'article 28-4, à insérer dans la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, est renommé en article 28-3.

Commentaire

Concernant l'amendement 3, l'échange de vues du 22 mai 2025 a principalement porté sur l'article 28-3 que l'article 19 du projet de loi avait proposé d'insérer à la loi précitée du 12 novembre 2002. Cet article prévoit un régime de déclaration aux bourgmestres concernés lorsqu'il est prévu de recourir à une entreprise de gardiennage pour sécuriser un événement organisé dans des lieux accessibles au public et en plein air, y compris la procédure y afférente, ainsi que la possibilité de pouvoir interdire l'événement si la sécurité des personnes et des biens n'est pas assurée.

Or, il a été constaté qu'il s'agit en l'occurrence seulement d'un aspect d'un sujet plus global et transversal, à savoir la salubrité, tranquillité et sécurité dans les lieux accessibles au public de façon générale, et que la loi précitée du 12 novembre 2002, réglementant uniquement les entreprises de gardiennage, n'est pas la législation appropriée pour réglementer cette matière.

Partant, il y a lieu de supprimer cet article 28-3 du projet de loi. Une renumérotation s'impose également et l'article 28-4 devient l'article 28-3 renuméroté.

Amendement 4

À l'article 22, point 1° du projet de loi, à l'article 30, alinéa 1^{er}, de loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance, le point 14° est supprimé et le point subséquent est renuméroté en conséquence.

Commentaire

Les modifications apportées à l'article 22 du projet de loi sont la conséquence de la suppression, à l'endroit de l'article 19 du projet de loi, de l'article 28-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

4. 7919 Projet de loi portant réforme de la médiation en matière civile et commerciale et portant modification :
 - 1) du Nouveau Code de procédure civile ;
 - 2) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

Observations préliminaires

I.1. Suppression des articles 9, 11 et 16 initiaux du projet de loi

La Commission tient à signaler d'emblée qu'elle a procédé à la suppression des articles 9, 11 et 16 initiaux du projet de loi, tel que demandé par le Conseil d'État dans son avis du 25 juin 2024.

I.2. Fiche financière

À la suite des observations du Conseil d'État concernant la fiche financière jointe au dossier de dépôt, une estimation budgétaire est jointe à la lettre d'amendements.

I.3. Fiche de proportionnalité

Conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, une fiche de proportionnalité remaniée est annexée à la lettre d'amendements.

I.4. Observations d'ordre légistique

La Commission précise qu'elle suit la grande majorité des observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État dans son avis précité.

I.5. Adaptation de l'intitulé

En outre, la Commission indique qu'elle a procédé à l'adaptation de l'intitulé, telle que proposée par le Conseil d'État, tout en omettant la référence à la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. En effet, à la suite de la suppression de l'article 16 initial du projet de loi, la loi précitée ne fait plus l'objet d'une modification par le présent projet de loi.

Amendements

Amendement 1 concernant l'article 3 du projet de loi

A l'article 3, point 2°, du projet de loi, la référence à l' « article 1251-3, paragraphe (1), alinéa 2 » est remplacée par la référence à l' « article 1251-3, paragraphe (1), alinéa 3 ».

Commentaire

À la suite du changement de numérotation par rapport au projet de loi initial (et revenant à la numérotation de la loi originale, tout en gardant les parenthèses et en omettant la mention «^{er} » après le chiffre 1 pour rester cohérent avec les autres références faites dans cette partie du même code), il y a lieu de faire référence à l'alinéa 3.

Amendement 2 concernant l'article 4 du projet de loi

L'article 4 du projet de loi est amendé comme suit :

« Art. 4 :

1) A l'article 1251-3, le paragraphe (1) est remplacé par le texte suivant :

« (1) La médiation est confiée à un médiateur agréé par le ministre de la Justice ou à un médiateur dispensé de l'agrément.

Est dispensé de l'agrément, le prestataire de services de médiation qui remplit les conditions légales pour exercer la profession de médiateur dans un autre Etat membre de l'Union européenne. »

2) Au paragraphe (2), point 1, la dernière phrase est supprimée.

3) Au paragraphe (2), point 2, sous point c), in fine, le mot « et » est supprimé.

Au paragraphe (2), point 2 est ajouté un sous-point e) libellé comme suit :

« e) disposer d'une expérience en médiation civile et commerciale ».

4) Au paragraphe (2) point 3, le deuxième alinéa est supprimé.

5) Au paragraphe (2), sont ajoutés les points 4, 5 et 6 libellés comme suit :

« 4. L'agrément est accordé pour une durée de cinq ans.

Au terme de ces cinq ans, l'agrément est susceptible de renouvellement pour une durée de cinq ans à la demande de la personne physique concernée.

5. Si la personne ne remplit plus les conditions prévues au paragraphe (2) point 2 du présent article, le ministre de la Justice lui retire son agrément ou lui refuse le renouvellement de son agrément.

6. Un règlement grand-ducal précise la procédure d'agrément aux fonctions de médiateur en matière civile et commerciale, la procédure de renouvellement et de retrait de l'agrément, le programme de la formation spécifique en médiation, la tenue d'une réunion d'information et la rémunération du médiateur ».

« Art. 4. L'article 1251-3 du même code est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er} est libellé comme suit :

« (1) La médiation est confiée à un médiateur agréé par le ministre de la Justice ou à un médiateur dispensé de l'agrément.

La liste des médiateurs agréés est publiée sur le site Internet du Ministère de la justice et est publiée chaque semestre au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Est dispensé de l'agrément, le médiateur qui remplit des exigences équivalentes ou essentiellement comparables dans un autre État membre de l'Union européenne à celles requises des médiateurs agréés par le ministre de la Justice. » ;

2° Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

a) Au point 1, la deuxième phrase est supprimée ;

b) Le point 2 est modifié comme suit :

i) L'alinéa 1^{er} est modifié comme suit :

i. 1) À la lettre c), le terme « et » est supprimé *in fine* ;

i. 2) À la lettre d), *in fine*, il est inséré le terme « et » ;

i. 3) À la suite de la lettre d), il est inséré une lettre e) nouvelle, libellée comme suit :

« e) disposer d'une expérience professionnelle de cinq ans. » ;

ii) L'alinéa 2 est libellé comme suit :

« Si le requérant possède la nationalité d'un pays étranger, le ministre de la Justice peut lui demander la remise d'un extrait du casier judiciaire ou d'un document similaire délivré par l'autorité publique compétente du ou des pays dont il a la nationalité. Sous condition de disposer de l'accord écrit ou électronique du requérant, le ministre de la Justice peut également adresser une demande motivée au procureur général d'Etat en vue de l'obtention d'un extrait du casier judiciaire de l'autorité compétente de l'État membre dont le requérant a la nationalité. » ;

c) Le point 3 est supprimé :

3° A la suite du paragraphe 2, sont ajoutés les paragraphes 3 à 6 nouveaux, libellés comme suit :

« (3) La « formation spécifique en médiation » au sens du paragraphe (2), point 2, lettre d), comprend au moins cent-cinquante heures.

Le programme de la formation comprend les éléments suivants :

- 1° la médiation : définition et état des lieux de la médiation ;
- 2° les aspects juridiques de la médiation : la législation luxembourgeoise et européenne sur la médiation et la déontologie de la médiation ;
- 3° les outils de la médiation ;
- 4° le processus de médiation ;
- 5° les exercices pratiques sous forme de stage ou de jeux de rôle d'au moins cinquante heures.

(4) Les conditions sont vérifiées par le ministre de la Justice sur base des antécédents judiciaires et de tous les éléments fournis par une éventuelle enquête administrative.

(5) L'agrément est accordé pour une durée de cinq ans. Au terme de ces cinq ans, l'agrément est susceptible de renouvellement pour une durée de cinq ans à la demande de la personne physique concernée. En cas d'absence de demande de renouvellement de l'agrément, la personne physique concernée est radiée de la liste des médiateurs agréés. Si la personne physique concernée doit être radiée de la liste des médiateurs agréés pour cause d'absence de demande de renouvellement de l'agrément, elle ne peut être réinscrite sur cette même liste qu'après avoir rempli les conditions de renouvellement de l'agrément.

Pour renouveler l'agrément, il faut remplir les conditions suivantes au cours des cinq années précédant la demande de renouvellement :

- 1° avoir participé à des formations continues en médiation d'au moins quarante heures ;
- 2° avoir participé en tant que médiateur ou co-médiateur à des médiations en matière civile et commerciale d'au moins cinquante heures ;
- 3° avoir participé à des analyses de pratique ou des supervisions de médiation d'au moins dix heures.

La demande de renouvellement de l'agrément est adressée au ministre de la Justice. Les conditions sont vérifiées par le ministre de la Justice sur base de tous les éléments fournis par une éventuelle enquête administrative. Si les conditions de renouvellement de l'agrément ne sont pas remplies par la personne physique concernée, elle est radiée de la liste des médiateurs agréés. Si la personne physique concernée doit être radiée de la liste des médiateurs agréés car elle ne remplit pas les conditions de renouvellement de l'agrément, elle ne peut être réinscrite sur cette même liste qu'après avoir rempli lesdites conditions.

(6) Le ministre de la Justice retire l'agrément du médiateur ou lui refuse le renouvellement de son agrément si la personne ne remplit plus les conditions prévues au paragraphe (2), point 2.

La révocation de l'agrément ne peut intervenir que sur avis du procureur général d'Etat. ». ».

Commentaire :

De manière générale, le Conseil d'État a rappelé à plusieurs endroits dans son avis – tant concernant le projet de loi sous rubrique que concernant le projet de règlement grand-ducal n° 60.831 – que les dispositions relatives à la procédure d'agrément aux fonctions de médiateur en matière civile et commerciale, à la procédure de renouvellement et de retrait de l'agrément et au programme de la formation spécifique en médiation touchent à une matière réservée à la loi en vertu de l'article 35 de la Constitution et que, par conséquent, les éléments essentiels de celle-ci doivent être obligatoirement intégrés dans la loi.

Or, avec une telle intégration, le règlement grand-ducal en la matière devient superfétatoire et devra dès lors être abrogé. Il convient donc de réglementer toutes ces questions au niveau de la loi et de modifier l'article 1251-3 dans son intégralité.

Point 1°

L'article 1251-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est repris du projet de loi initial. Il introduit l'obligation de disposer d'un agrément pour les médiateurs en matière civile et commerciale en vue de professionnaliser le métier qui – comme le note le Conseil d'État à juste titre – devient ainsi une profession réglementée.

L'alinéa 2 clarifie que les médiateurs agréés doivent être repris sur une liste. Il convient dans ce contexte de s'aligner sur l'avis du Conseil d'État concernant l'article 10 du projet de loi et d'inclure la référence à la publication de la liste des médiateurs agréés à cet endroit, donc l'article 1251-3 du Nouveau Code de procédure civile (ci-après « NCPC »).

L'alinéa 3 reprend la formulation actuelle de la loi concernant les dispenses de l'agrément. Des exigences équivalentes ou essentiellement comparables à celles demandées aux médiateurs agréés au Luxembourg doivent donc être remplies dans un autre État membre de l'Union européenne pour pouvoir être dispensé de l'agrément. Cette formulation garantit que les médiateurs dispensés de l'agrément luxembourgeois ont une formation professionnelle équivalente ou essentiellement comparable à celle des médiateurs agréés dans le pays.

Point 2°

Le point 2° reprend les modifications prévues par le projet de loi initial, à l'exception des modifications prévues par la lettre b), sous-point i), qui introduit une nouvelle condition d'obtention de l'agrément (nouvelle lettre e) et la lettre b), sous-point ii), qui remplace le texte de l'alinéa 2.

En ce qui concerne l'ajout d'une condition d'obtention de l'agrément de médiateur en matière civile et commerciale, le Conseil d'État s'est formellement opposé à la disposition qui exigeait une expérience en médiation civile et commerciale et il convient de donner suite à la demande de modification y relative.

Il est ainsi proposé d'exiger une expérience professionnelle (générale) de cinq ans comme condition préalable à l'obtention de l'agrément. Une expérience professionnelle désigne une occupation professionnelle rémunérée qui entraîne une affiliation auprès des organismes de la sécurité sociale. Cette exigence d'expérience professionnelle est une manière de garantir que les futurs médiateurs possèdent une certaine maturité et expertise qui leur permettraient de mieux comprendre les différentes situations conflictuelles complexes, qu'elles soient interpersonnelles, professionnelles ou sociales. Un médiateur aguerri saura ainsi mieux identifier les dynamiques sous-jacentes d'un conflit et guider les parties vers les solutions les

plus adaptées. Il convient de noter qu'une expérience professionnelle de trois ans est déjà exigée en droit positif des personnes qui ne possèdent pas un « diplôme de master en médiation délivré par l'Université du Luxembourg ou par une université, un établissement d'enseignement supérieur ou un autre établissement du même niveau de formation ». L'unification des voies d'obtention de l'agrément (cf. point 3 ci-dessous) entraînera la suppression des mentions spécifiques des diplômes de master en médiation et harmonisera les conditions de l'obtention de l'agrément qui justifie une définition commune d'une exigence d'expérience professionnelle à la nouvelle lettre e).

L'article 1251-3, paragraphe 2, alinéa 2 initial, définit la formation spécifique en médiation. Cette définition est maintenant incluse au paragraphe 3 nouveau et elle est par conséquence supprimée à cet endroit. Le nouvel alinéa a trait aux conditions d'honorabilité du requérant et reprend la formulation telle qu'exigée par la loi du 7 août 2023, dite « loi honorabilité »⁵.

L'alinéa 3 est supprimé, mais son libellé est repris au paragraphe 4 nouveau.

Point 3°

Le paragraphe 3 nouveau vise à définir et unifier la formation spécifique en médiation, requise des futurs médiateurs. Afin de simplifier et de clarifier les dispositions existantes en la matière – qui seront dès lors intégrées dans la loi – il est proposé de prévoir (comme il est actuellement déjà prévu à l'article 2 du règlement grand-ducal du 25 juin 2012 en la matière) une formation minimale de 150 heures en médiation (paragraphe 3 nouveau, alinéa 1^{er}) et de définir (comme actuellement défini au même endroit du règlement grand-ducal précité) les éléments exigés du programme de formation (paragraphe 3 nouveau, alinéa 2). Afin d'assurer la cohérence avec les dispositions du règlement grand-ducal en vigueur, il convient de préciser que le module consacré à la « déontologie de la médiation » doit être conforme aux principes énoncés dans le Code de conduite pour les médiateurs de l'Union européenne. Il est également rappelé que le volet du programme relatif aux outils de la médiation inclut notamment les techniques d'écoute active, de discussion et de négociation.

Une mention explicite au niveau de la loi des « diplômes de master en médiation » en tant que formation spécifique en médiation est à considérer comme dépourvue de valeur normative et doit ainsi être supprimée. En effet, dans le cas où le programme d'un diplôme de master en médiation couvre les éléments de programme énumérés par la loi, il sera accepté en tant que formation spécifique en médiation. Il y a lieu de préciser que le diplôme de master en médiation ne couvrant pas les éléments de formation prévus par la loi ne pourra donner lieu à un agrément étatique. De même, la mention d'une « formation en médiation reconnue dans un État membre de l'Union européenne pour être désigné comme médiateur en matière civile et commerciale dans cet Etat membre » est superfétatoire, puisqu'une telle formation sera de toute manière acceptée si elle est conforme à l'article

⁵ Loi du 7 août 2023 portant modification :

1° du Code de procédure pénale ;

2° du Nouveau Code de procédure civile ;

3° de la loi modifiée 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 ;

4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;

5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;

6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante ;

7° de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse ;

8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;

9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incomitant ;

10° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

1251-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 3. *A contrario*, une formation en médiation, reconnue dans un État membre de l'Union européenne pour être désigné comme médiateur en matière civile et commerciale dans cet Etat membre, non conforme à la disposition précitée ne pourra donner lieu à un agrément étatique.

Le paragraphe 4 nouveau reprend le libellé de l'article 1251-3, paragraphe 2, l'alinéa 2, et ouvre la possibilité au ministre de la Justice de mener une enquête administrative si nécessaire.

Le paragraphe 5 nouveau reprend les dispositions du projet de loi initial concernant la durée de l'agrément (cinq ans) et son renouvellement sur demande.

Les dispositions concernant les conditions de ce renouvellement, initialement prévues par le projet de règlement grand-ducal, sont également reprises à cet endroit. Compte tenu des retours d'expérience des acteurs impliqués sur le terrain, le nombre d'heures exigé pour les différentes obligations a été légèrement adapté.

Afin de garantir un maintien de la qualité de la médiation, il importe d'assurer que le médiateur se forme tout au long de son parcours professionnel et un contrôle à l'issue d'une certaine période semble opportun.

Par conséquent, au cours des cinq années, il est prévu que le médiateur a l'obligation de :

- se former en médiation de manière continue, à raison de quarante heures pour le moins ;
- mener des médiations en tant que médiateur ou co-médiateur, d'au moins cinquante heures ;
- participer à des analyses de pratiques ou des supervisions, à raison d'au moins dix heures.

Cela constitue un total de cent heures, réparties sur cinq années, soit vingt heures par année, comprenant une combinaison de formations continues, de conduites de médiation et de participations à des analyses de pratiques ou des supervisions.

La demande de renouvellement de l'agrément devra être adressée au ministre de la Justice avec tous éléments sur base desquels les conditions requises pourront être vérifiées. Une enquête administrative pourra être ouverte si nécessaire. Si la personne concernée ne fait pas de demande ou bien si elle fait une demande, mais ne remplit pas les conditions décrites ci-dessus, elle sera radiée de la liste des médiateurs agréés et ne pourra y être réinscrite que si elle aura rempli les conditions prévues. Cette façon de procéder permet d'éviter les radiations « stratégiques » qui permettraient à un médiateur de se réinscrire sur la liste plusieurs fois, à chaque occasion pour cinq ans, sans remplir les conditions de renouvellement de l'agrément.

Le paragraphe 6 nouveau reprend les dispositions de l'article 3 du règlement grand-ducal du 25 juin 2012 concernant le retrait d'un agrément de médiateur en matière civile et commerciale et les intègre ainsi dans la loi. Il est à noter qu'il s'agira désormais également des conditions de refus de renouvellement de l'agrément.

L'article 3 du règlement grand-ducal précité n'a toutefois pas été repris dans son intégralité. Ainsi, s'agissant d'un retrait d'office, le mot « peut » est supprimé et l'indicatif du présent est employé pour dire « retire ».

En outre, l'article 3 prévoyait initialement trois cas de retrait de l'agrément. Il est désormais proposé de ne maintenir que l'hypothèse dans laquelle l'intéressé ne satisfait plus aux conditions générales requises pour l'obtention de la qualité de médiateur agréé.

Cet article disposait, en particulier, que l'agrément pouvait être retiré « en cas de manquement [aux] obligations [des médiateurs agréés en matière civile et commerciale] ou à l'éthique professionnelle ». Une telle mention apparaît toutefois redondante :

- les obligations des médiateurs sont déjà visées à l'article 1251-3, paragraphe 2, point 2, du NCPC ;
- la notion d'« éthique professionnelle », dépourvue de définition normative, est susceptible de générer une insécurité juridique.

De même, la formule « pour d'autres motifs graves » présente un caractère trop imprécis et pourrait également créer une insécurité juridique. Il est par conséquent proposé de supprimer ces deux références.

L'avis du procureur général d'État est toujours exigé pour la révocation de l'agrément. Cependant, l'article 3 précité précisait que la révocation ne pouvait intervenir uniquement « après que la personne intéressée a été admise à présenter ses explications ». Il est proposé d'omettre cette précision.

En effet, selon l'article 4 de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse :

« Les règles établies par le règlement grand-ducal visé à l'article premier [à savoir, les règles générales destinées à réglementer la procédure administrative non contentieuse, donc le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes] s'appliquent à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré. ».

L'article 1251-3, paragraphe 6, du NCPC, ne prévoit pas l'instauration d'une procédure spéciale applicable à la révocation des agréments des médiateurs en matière civile et commerciale. Une telle procédure dérogerait en effet aux règles générales fixées pour les procédures administratives non contentieuses. Afin d'éviter toute ambiguïté interprétative, il est proposé de ne pas reprendre, dans le présent projet, des dispositions ou garanties qui relèvent d'ores et déjà du régime général précité. Une telle reprise risquerait en effet de laisser supposer, à tort, qu'une procédure particulière s'appliquerait à la révocation des agréments, alors que les règles générales offrent les garanties nécessaires.

Amendement 3 concernant l'article 5 du projet de loi

L'article 5 du projet de loi est amendé comme suit :

~~« Art. 5.: A l'article 1251-5 paragraphe (2), les mots : « que la médiation a pris fin » sont remplacés par « qu'au bout de la première réunion devant le médiateur, les parties ou l'une d'elles décident de ne plus poursuivre leur résolution du conflit par voie de médiation ».~~

L'article 1251-5, paragraphe 2, du même code, est modifié comme suit :

1° Entre la deuxième et troisième phrase sont insérées trois phrases nouvelles, libellées comme suit :

~~« La première réunion d'information sur la médiation devant le médiateur doit avoir lieu endéans deux mois de la suspension de l'examen de la cause. Endéans trois mois de la suspension de l'examen de la cause, les parties doivent notifier au greffe et aux autres parties leur décision de poursuivre ou non leur résolution du conflit~~

par voie de médiation. En l'absence de notification, l'examen de la cause est poursuivi. » ;

2° A la sixième phrase, les termes « que la médiation a pris fin » sont remplacés par ceux de « qu'au bout de la première réunion d'information sur la médiation devant le médiateur, les parties ou l'une d'elles décident de ne plus poursuivre leur résolution du conflit par voie de médiation. » ;

3° A la suite de la sixième phrase est ajoutée la phrase suivante :

« Si une partie ne participe pas à une première réunion d'information sur la médiation devant le médiateur endéans deux mois de la suspension de l'examen de la cause, elle peut être condamnée à une amende civile de 250 euros et l'examen de la cause sera poursuivi. ». ».

Commentaire :

Le projet de loi initial prévoyait – en cas d'existence d'une clause de médiation – la tenue d'au moins une première réunion d'information sur la médiation des parties avant de conclure qu'une médiation éventuelle est vouée à l'échec. La disposition précisait que ce n'est qu'à l'issue d'une réunion d'information sur la médiation que les parties peuvent se prévaloir d'avoir respecté une clause de médiation prévue dans leur contrat.

Il convient de souligner qu'il s'agit d'un contexte différent que celui des médiations judiciaires : la médiation a lieu dans le cadre de la liberté contractuelle des parties qui s'y sont engagées de leur propre volonté dans un contrat. Le commentaire du Conseil d'État concernant une éventuelle contradiction avec les conclusions du groupe d'expert sur les médiations judiciaires doit dès lors être nuancé.

Selon la Haute Corporation, il serait contraire au droit à un procès équitable, conformément à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, si les parties avaient la possibilité de bloquer un procès en cours en refusant de participer à une réunion de médiation. Le Conseil d'État demande en conséquence – sous peine d'opposition formelle – de supprimer l'article 5 du projet de loi.

Il est néanmoins proposé de conserver l'article 5 du projet de loi en le complétant afin d'éviter une situation dans laquelle une partie aurait la possibilité de « bloquer un procès en cours ». À cette fin, il est proposé d'introduire des délais et une sanction. En effet, la première réunion d'information sur la médiation devra avoir lieu endéans deux mois de la suspension de l'examen de la cause :

- si dans ce délai la réunion a lieu, mais qu'à la fin de celle-ci au moins une partie décide de ne plus poursuivre la médiation, elle en notifie le greffe et l'autre partie endéans trois mois et l'examen de la cause sera poursuivi (le principe de volontariat de la médiation est ainsi également garanti, puisque seulement la première réunion d'information sur la médiation est obligatoire) ;
- si dans ce délai, une partie refuse de participer à une telle réunion, elle pourra être condamnée à une amende civile. De plus, l'examen de la cause sera poursuivi ;
- si dans un délai de trois mois, aucune partie n'a fait une notification au greffe, l'examen de la cause est poursuivi.

Ces dispositions renforcent ainsi le soutien garanti au niveau de la loi pour réaliser les clauses de médiation contractuelles dans une optique de promotion de la médiation et de découragement des procès judiciaires.

En même temps, personne n'aura la possibilité de bloquer le procès : la participation à une réunion de médiation est obligatoire si les parties elles-mêmes s'y sont obligées dans une clause contractuelle. Néanmoins si elles n'y participent pas, la procédure judiciaire se poursuit (et les parties défaillantes sont sanctionnées).

Ces dispositions sont analogues aux nouvelles dispositions proposées à l'amendement 10 ci-dessous (cf. paragraphes 5 et 6).

Amendement 4 concernant l'article 8 du projet de loi

L'article 8 du projet de loi est amendé comme suit :

~~« Art. 8. : A l'article 1251-9, paragraphe (2), point 3, sont supprimés les mots termes « le cas échéant ».~~

A l'article 1251-9 paragraphe (2), le point 3 le point 3 est complété par et les termes suivants « ou est dispensé de l'agrément conformément à l'article 1251-3, paragraphe (1), alinéa 23 » **sont insérés après les termes « ministre de la Justice ».** ».

Commentaire :

Suite au changement de numérotation par rapport au projet de loi initial (et revenant à la numérotation de la loi originale, tout en gardant les parenthèses et en omettant la mention «^{er}» après le chiffre 1 pour rester cohérent avec les autres références faites dans cette partie du même code), il y a lieu de faire référence à l'alinéa 3.

Amendement 5 concernant l'article 10 du projet de loi

L'article 10 initial est amendé comme suit :

~~« Art. 109. : 1) A l'article 1251-12 paragraphe (1), la deuxième phrase est remplacée par le texte suivant :~~

~~« Les parties s'accordent sur le nom d'un médiateur choisi sur la liste des médiateurs agréés publiée sur le site du ministère de la Justice et publiée chaque semestre au Journal officiel. »~~

~~2) Au paragraphe (1) alinéa 2, les termes : « agréé ou dispensé de l'agrément conformément à l'article 1251-3 paragraphe (1) alinéa 3 » sont remplacés par les termes « de la liste ».~~

~~3) Au paragraphe (1) alinéa 3 A l'article 1251-12, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, du même code, les termes : « non-agréés » sont remplacés par les termes « dispensés de l'agrément conformément à l'article 1251-3, paragraphe (1), alinéa 23 ». »~~

Commentaire :

Il est proposé de suivre l'avis du Conseil d'État et d'inclure la référence à la publication de la liste des médiateurs agréés à l'article 1251-3 du NCPC (cf. amendement 2, point 1°). Cette considération entraîne la suppression des modifications apportées par les deux premiers points de l'article sous rubrique. Des modifications d'ordre légitique s'imposent concernant l'ancien point 3). Enfin, l'article est renuméroté à la suite de la suppression de l'article 9 initial du projet de loi.

Amendement 6 concernant l'article 12 du projet de loi

L'article 12 initial du projet de loi est supprimé.

Commentaire :

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement 7.

Amendement 7 concernant l'article 13 du projet de loi

L'article 13 initial du projet de loi est supprimé.

Commentaire :

Il est proposé de renoncer à modifier les dispositions relatives à la médiation familiale (articles 1251-17 à 1251-20), tel qu'initialement prévu par le projet de loi. Elles offrent déjà actuellement la possibilité au juge de proposer une mesure de médiation aux parties et d'ordonner une réunion d'information en la matière. Selon les retours d'expérience des acteurs impliqués sur le terrain, ces dispositions (lues conjointement avec l'article 1007-4 du NCPC) sont d'application régulière et efficace et il serait en conséquence inopportun de les modifier dans le sens initialement proposé par le projet de loi.

Il importe ainsi de supprimer le texte qui était censé remplacer l'article 1251-17 du NCPC. Ceci est également cohérent avec les considérations générales du Conseil d'État qui appelle à aligner les changements proposés par le projet de loi sur les articles 1251-19 et 1251-20 du NCPC.

Amendement 8 concernant l'article 14 du projet de loi

L'article 14 du projet de loi est supprimé.

Commentaire :

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement 7.

Amendement 9 concernant l'ajout d'un article 10 nouveau au projet de loi

Il est ajouté un article 10 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 10. L'article 1251-17 du même code est remplacé comme suit :

« (1) Lorsqu'il est saisi d'une demande relevant d'une des matières visées à l'article 1251-1, paragraphe (2), le juge peut proposer aux parties une mesure de médiation et il ordonne une réunion d'information sur la médiation faite par un médiateur agréé ou dispensé de l'agrément conformément à l'article 1251-3, paragraphe (1), alinéa 3.

(2) Il est alloué au médiateur ayant tenu la réunion d'information sur la médiation en application du paragraphe (1) une indemnité qui est fixée à 114 euros.

Il adresse sa demande en remboursement au ministre de la Justice.

La demande indique obligatoirement les nom, prénoms, domicile du médiateur agréé et des parties à la médiation et la décision du juge ordonnant une réunion d'information sur la médiation. ».

Commentaire :

Il est renvoyé au commentaire de l'amendement 2 concernant l'abrogation du règlement grand-ducal en la matière qui entraîne la suppression de l'article 1251-17, alinéa 2.

Il est également renvoyé au commentaire de l'amendement 2 concernant l'abrogation du règlement grand-ducal en la matière qui entraîne la suppression de certaines dispositions concernant la réunion d'information sur la médiation en matière familiale. Ces dispositions ont trait à la rémunération du médiateur ayant tenu la réunion d'information sur la médiation (articles 4 et 5 du règlement grand-ducal du 25 juin 2012 fixant la procédure d'agrément aux fonctions de médiateur judiciaire et familial, le programme de la formation spécifique en médiation et la tenue d'une réunion d'information gratuite). Elles sont dès lors reprises dans le présent projet de loi. La vacation horaire jusqu'ici allouée au médiateur agréé devient une indemnité fixe qui correspond à deux heures de vacation dans l'ancien système. Cette disposition est ainsi cohérente avec la proposition de l'amendement 10, à l'endroit du paragraphe 7 nouveau.

Amendement 10 concernant l'ajout d'un article 11 nouveau au projet de loi

Il est ajouté un article 11 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 11. A la suite de l'article 1251-20 du même code, il est ajouté une section III nouvelle intitulée « Dispositions relatives à la médiation de bail à loyer et à la médiation de voisinage » comportant un article 1251-20-1, libellé comme suit :

« Art. 1251-20-1. (1) Dans les affaires en matière de bail à loyer et de voisinage, le juge informe les parties qu'avant tout autre progrès en cause, endéans deux mois, la participation à une réunion d'information sur la médiation menée par un médiateur agréé est obligatoire.

(2) Une réunion d'information sur la médiation est tenue chaque semaine par un moyen de communication électronique permettant une communication audiovisuelle par un médiateur agréé et chaque deuxième semaine au Tribunal d'arrondissement de Luxembourg par un médiateur agréé. L'organisation des réunions d'informations sur la médiation est coordonnée par le tribunal d'arrondissement.

(3) La réunion d'information sur la médiation dure une heure. Le médiateur répond aux questions des parties par rapport au processus de médiation et est à disposition pour communiquer des informations concernant notamment :

1° la définition et le processus de la médiation ;

2° la définition et le rôle du médiateur ;

3° les principes généraux de la médiation ;

4° la liste des médiateurs agréés ;

5° les frais de la médiation et la possibilité d'avoir recours à une assistance judiciaire ;

6° l'homologation de l'accord de médiation.

(4) La participation est attestée par le médiateur agréé par écrit. L'attestation est soumise au juge par les parties.

(5) Les parties, après avoir participé à la réunion d'information sur la médiation, informent le juge par écrit de leur décision d'entamer un processus de médiation ou non endéans un délai de trois mois de l'information donnée par le

juge concernant la participation obligatoire à une réunion d'information sur la médiation.

Si toutes les parties sont d'accord d'entamer une médiation, les dispositions des articles 1251-12, paragraphes (3) à (6), 1251-13, 1251-14, 1251-15 et 1251-16 sont applicables. Si toutes les parties sont d'accord d'entamer une médiation, le juge peut également décider de suspendre l'examen de la cause et d'inviter les parties à entamer une médiation conformément au chapitre II du présent titre. Si au moins une des parties n'est pas d'accord d'entamer une médiation, la procédure judiciaire est poursuivie.

(6) Si une partie ne participe pas à une réunion d'information sur la médiation endéans un délai de deux mois de l'information donnée par le juge concernant la participation obligatoire à une réunion d'information sur la médiation, elle peut être condamnée à une amende civile de 250 euros.

Après trois mois passés après l'information donnée par le juge concernant la participation obligatoire à une réunion d'information sur la médiation sans que toutes les parties aient soumis une attestation de participation, la procédure judiciaire est poursuivie sans délai et les parties en défaillance peuvent être condamnées à l'amende civile mentionnée à l'alinéa 1^{er}.

(7) Il est alloué au médiateur agréé ayant tenu la réunion d'information sur la médiation par un moyen de communication électronique permettant une communication audiovisuelle une indemnité de 114 euros.

Il est alloué au médiateur agréé ayant tenu la réunion d'information sur la médiation au sein du tribunal d'arrondissement une indemnité de 171 euros.

Le médiateur agréé adresse sa demande en remboursement au ministre de la Justice.

La demande indique obligatoirement les nom, prénoms, domicile du médiateur agréé et la date de la tenue de la réunion d'information sur la médiation. ». ».

Commentaire :

Dans son avis, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que le dispositif de « médiation obligatoire » soit précisé.

Il convient tout d'abord de préciser que la médiation elle-même ne devient pas obligatoire, il est seulement exigé de participer à une réunion d'information sur la médiation.

Convaincus de l'intérêt qu'une information systématique pourrait apporter à la cause de la médiation judiciaire, les auteurs des amendements visent à rendre obligatoire une réunion d'information dans deux domaines spécifiques, à ce stade « pilote » : les affaires de voisinage et de bail à loyer.

Les dispositions y relatives sont dès lors détaillées à l'article 1251-20-1 nouveau.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} définit le délai ouvert pour participer à une réunion d'information sur la médiation qui est de deux mois. Endéans ces deux mois, les parties doivent participer à une réunion d'information sur la médiation : soit par visioconférence, soit en présentiel.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 exige que ces réunions d'information sur la médiation soient organisées toutes les semaines par visioconférence. En plus, toutes les deuxièmes semaines, une réunion d'information sur la médiation est organisée au sein du tribunal d'arrondissement de Luxembourg. La coordination concernant l'organisation de ces réunions est assurée par le tribunal d'arrondissement.

Paragraphes 3 à 5

Les éléments d'informations qui sont notamment partagés lors de ces réunions sont énumérés au paragraphe 3 qui définit également la durée de celles-ci. Il est important de souligner que les parties peuvent poser des questions au médiateur concernant le processus de médiation. Après la participation, conformément au paragraphe 4, le certificat relatif à celle-ci est à soumettre au juge par la partie concernée.

Les parties ont donc deux mois pour participer à la réunion d'information sur la médiation et trois mois pour décider de tenter la médiation ou non. Selon le paragraphe 5, endéans trois mois de l'information donnée par le juge concernant la participation obligatoire à une réunion d'information sur la médiation, ils doivent informer le juge par écrit de leur décision prise concernant la médiation. La médiation aura lieu seulement si toutes les parties sont d'accord pour tenter une médiation. Elle va se dérouler selon les règles applicables pour les médiations judiciaires ou – selon la décision du juge – selon les règles applicables pour les médiations extrajudiciaires (Chapitre II). Cette alternative donnée aux juges correspond à une pratique courante dans un souci d'efficacité : il s'agit de mettre à disposition des juges une option qui est (d'un point de vue procédural) moins contraignante et en même temps peut représenter pareils avantages pour les justiciables.

Si une partie n'est pas d'accord de tenter une médiation, la procédure judiciaire se poursuivra.

Paragraphe 6

Le Conseil d'État a critiqué à plusieurs reprises le fait qu'il n'y ait pas de sanction prévue en cas de non-participation à une réunion d'information sur la médiation. Il est donc proposé au paragraphe 6 de pouvoir condamner les parties défaillantes de leur obligation à une amende de 250 euros. L'importance de l'amende est justifiée par l'effet dissuasif recherché.

Paragraphe 7

Le paragraphe 7 définit les indemnités dues au médiateur agréé ayant tenu les différentes réunions d'information sur la médiation. La somme proposée se base sur une vacation d'horaire à 57 euros et correspond à deux heures de vacation pour les visioconférences (une heure de présentation et une heure de travail administratif en relation avec les certificats de présence) et trois heures de vacation pour les réunions en présentiel (une heure de présentation et une heure de travail administratif en relation avec les certificats de présence et une heure pour le déplacement).

Amendement 11 concernant l'article 15 initial du projet de loi

L'article 15 initial du projet de loi, devenant l'article 12 nouveau, est amendé comme suit :

« Art. 1512. : 1) AL l'article 1251-22 paragraphe (1^{er}), du même code est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, le terme de « conventionnelle » est remplacé par le terme de « extrajudiciaire »;

2) Au même paragraphe (1) in fine, et les termes de « fût-il » sont remplacés par ceux de « fût-il »;

32°) Au paragraphe {2}, dernier alinéa 2, sont ajoutés deux tirets, libellés comme suit :
« - si la médiation n'a pas été effectuée par un médiateur agréé ou dispensé de l'agrément conformément à l'article 1251-3, paragraphe (1), alinéa 23; ou
- si un accord en vue de la médiation n'a pas été signé ». ».

Commentaire :

Outre des modifications d'ordre légitique, il est proposé de redresser une erreur de numérotation.

En réponse à l'opposition formelle du Conseil d'État, il est précisé que la disposition en question est conforme au droit positif. La rédaction d'un accord en vue de la médiation est en effet obligatoire tant en cas de médiation extrajudiciaire (dite « conventionnelle ») qu'en cas de médiation judiciaire, selon l'article 1251-9, respectivement l'article 1251-14 lu conjointement avec ce premier.

Amendement 12 concernant l'article 17 initial du projet de loi

L'article 17 initial du projet de loi, devenant l'article 13 nouveau, est amendé comme suit :

« Art. 1713. : Les agréments délivrés avant l'entrée en vigueur de la présente loi ont une durée de validité de 5 cinq ans à partir de la publication de la présente loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Les médiations entamées avant l'entrée en vigueur de la présente loi restent soumises à la législation applicable le jour où l'accord en vue de la médiation a été signé. »

Commentaire :

Afin de garantir la professionnalisation du métier de médiateur et de faire un suivi des garanties d'honorabilité, le projet de loi prévoit de limiter la durée de l'agrément d'un médiateur en matière civile et commerciale à cinq ans et de conditionner son renouvellement à un nouveau contrôle d'honorabilité ainsi qu'à une formation continue.

De plus, selon le projet de loi, tous les médiateurs doivent dorénavant être agréés par le ministre de la Justice : tant les médiateurs intervenant dans les médiations judiciaires que ceux intervenant dans les médiations extrajudiciaires.

Actuellement, les médiateurs agréés par le ministre de la Justice ont un agrément à durée illimitée. Vu que le projet de loi envisage d'introduire une durée de validité de l'agrément limitée à cinq ans et des conditions de renouvellement de l'agrément, il est proposé de laisser cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi aux médiateurs déjà agréés pour se conformer aux conditions de renouvellement de l'agrément, tout en gardant la validité de leur agrément pendant ce temps.

En ce qui concerne la situation des personnes qui conduisent actuellement des médiations sans être agréées par le ministre de la Justice (les médiateurs « non agréés »), leur situation

par rapport à un agrément éventuel ne change pas. Elles peuvent à tout moment faire une demande d'agrément si elles remplissent les conditions prévues par la loi. Il est en ce sens superfétatoire de « prévoir une disposition transitoire courte [...] permettant [...] de régulariser leur situation en demandant un agrément ». Il serait en effet impossible en pratique de distinguer une demande d'agrément d'un « médiateur non agréé » de celle provenant de toute autre personne qui souhaite être agréée en tant que médiateur.

Cependant, il est justifié de prévoir une disposition transitoire concernant toute médiation ayant débuté avant l'entrée en vigueur de la loi. Ainsi, l'exigence selon laquelle une médiation doit être menée par un médiateur agréé et les conséquences juridiques qui en découlent ne s'appliqueront qu'aux médiations entamées après l'entrée en vigueur de la loi.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

5. 8385 Proposition de loi modifiant le Code pénal aux fins de sanctionner le harcèlement moral numérique (« cyberharcèlement ») (demandes du groupe politique LSAP du 5 mars et du 17 juillet 2025)

Nomination d'un rapporteur

La Commission de la Justice nomme M. Dan Biancalana (LSAP) comme Rapporteur de la proposition de loi sous rubrique.

Présentation de la proposition de loi

M. Dan Biancalana (Rapporteur, LSAP) salue le fait que la proposition de loi sous rubrique figure finalement à l'ordre du jour de la commission parlementaire, après plusieurs demandes formulées par son groupe politique.

Le texte part du constat de la montée en puissance du cyberharcèlement, principalement chez les jeunes, du fait de l'utilisation croissante des réseaux sociaux et des plateformes en ligne. Les récentes études et témoignages, ainsi que les statistiques issues du « Bee Secure Radar » et d'études allemandes, illustrent la fréquence et la gravité du cyberharcèlement. L'objectif principal de cette proposition de loi est de générer une prise de conscience et d'offrir une meilleure défense aux victimes en inscrivant dans la loi ce type de harcèlement.

La proposition de loi prévoit l'introduction d'un nouvel article 442-3 dans le Code pénal luxembourgeois. Cet article sanctionnerait toute personne ayant harcelé, de façon unique ou répétée, une autre personne dans l'espace numérique (réseaux sociaux, messageries, Internet, services en ligne ou téléphoniques, etc.), alors qu'elle savait ou aurait dû savoir que son comportement affecterait gravement la tranquillité de la victime.

Quant aux éléments constitutifs de l'infraction, sont visés des messages vexants envoyés par le compte personnel de l'auteur de l'infraction. L'infraction peut également être constituée par le partage de vidéos malveillantes envers une tierce personne.

L'élément moral de l'infraction à insérer dans le Code pénal exige de l'auteur de celle-ci la conscience ou la possibilité d'avoir conscience des effets négatifs de ses actes sur la victime.

Quant aux peines prévues, il est proposé de sanctionner de tels actes par une peine d'emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de 251 à 3 000 euros, ou de l'une de ces peines seulement.

Quant à la mise en œuvre de l'action publique, le texte proposé indique que celle-ci n'est possible uniquement suite à une plainte de la victime, de son représentant légal ou de ses ayants droit.

Examen de la prise de position du Gouvernement

Mme Elisabeth Marque (Ministre de la Justice, CSV) prend position sur cette proposition de loi. Le Gouvernement reconnaît la gravité croissante du cyberharcèlement, particulièrement chez les jeunes, et la nécessité d'un dispositif juridique pour protéger les victimes. Cependant, il s'oppose à l'introduction d'un article spécifique consacré au harcèlement moral numérique dans le Code pénal, préférant maintenir une approche technologiquement neutre déjà présente dans la législation existante.

Aux yeux de l'oratrice, il y a plusieurs arguments allant à l'encontre de la disposition proposée par Mme Francine Closener et M. Dan Biancalana dans leur proposition de loi.

De prime abord, il convient de relever que les dispositions actuelles, notamment l'article 442-2 du Code pénal, couvrent déjà, de manière générale, les comportements de harcèlement, qu'ils soient numériques ou physiques, en gardant une définition ouverte et flexible. Cela permet aux juges d'adapter la loi aux évolutions sociales et technologiques sans devoir modifier constamment le Code pénal.

En adoptant une approche de droit comparé, les exemples de la France et de la Belgique montrent que la neutralité technologique des textes juridiques permet de traiter tous les cas de harcèlement, y compris le cyberharcèlement, sans créer des lois spécifiques à chaque contexte ou innovation technologique.

De surcroît, la création d'une infraction spécifique au cyberharcèlement risquerait de rendre obsolètes d'autres dispositions du Code pénal, de fragmenter inutilement le cadre juridique et d'obliger des mises à jour fréquentes avec chaque nouvelle forme de technologie ou de comportement numérique.

De plus, l'ajout dans la proposition de loi de la notion d'acte unique et de période prolongée comme critères d'incrimination soulève des problèmes d'efficacité et d'applicabilité, en risquant de restreindre ou de complexifier le champ d'application de la loi, ce qui peut s'avérer contre-productif pour les victimes.

Par ailleurs, la neutralité technologique permet d'éviter tout chevauchement ou conflit entre les différentes dispositions légales, particulièrement dans les cas où le harcèlement se produit simultanément en ligne et hors ligne.

L'oratrice renvoie à une refonte du cadre légal actuel, notamment au niveau européen où une directive⁶ a été adoptée qui vise à renforcer les droits de la victime d'une infraction

⁶ Directive (UE) 2024/1385 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relative à la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

pénale, notamment lorsque les faits incriminés ont été commis en ligne et la victime est un mineur d'âge.

Échange de vues

Mme Carole Hartmann (DP) salue l'initiative des auteurs de la proposition de loi et estime que les membres de la commission parlementaire sont très sensibles à veiller à ce que la lutte contre la criminalité et les infractions commises en ligne soit efficace et que les sanctions soient dissuasives. Quant au contenu de cette proposition de loi, l'oratrice se rallie à l'approche gouvernementale, étant donné que la neutralité technologique des textes de loi constitue un élément important pour garantir l'efficacité de ceux-ci au fil des évolutions technologiques en matière numérique.

Quant au fond du texte, l'oratrice renvoie à des observations critiques soulevées par plusieurs avis consultatifs qui donnent à considérer que le texte se réfère d'une part, à la commission d'un acte unique, et, d'autre part, il exige que des actes soient commis durant une période prolongée pour être qualifiés de cyberharcèlement. Aux yeux de l'oratrice, ces éléments peuvent être contradictoires et nuire à la clarté du texte.

Mme Sam Tanson (déi gréng) marque son accord avec le point soulevé par Mme la Ministre de la Justice sur la nécessité de formuler les textes de loi de manière technologiquement neutre. Il ressort des avis consultatifs que le harcèlement existe déjà en tant qu'infraction dans le Code pénal, de sorte qu'il convient de s'interroger sur des recouplements entre l'infraction actuelle du harcèlement et la nouvelle infraction du cyberharcèlement. De plus, des avis consultatifs soulèvent la question de l'action civile et son interdépendance avec l'action publique, alors que le texte de la proposition de loi reste muet à ce sujet.

M. Alex Donnersbach (CSV) renvoie à l'avis du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, qui indique que le cadre légal actuel de l'article 442-2 du Code pénal soulève une série de difficultés d'interprétation pour les autorités judiciaires, notamment lorsque des faits de harcèlement sont commis par un groupe de personnes, ou encore lorsqu'il s'agit de la publication de vidéos, de photos ou d'enregistrement sonores ou des faits de vengeance pornographique « *revenge porn* ».

L'orateur plaide en faveur d'une revue de ce cadre légal tel qu'évoqué par Mme la Ministre de la Justice. Quant au texte de la proposition de loi sous rubrique, il convient de soulever une série d'interrogations juridiques et que la plus-value de ce nouvel article 442-3 à introduire dans le Code pénal est fort limitée.

M. Dan Biancalana (Rapporteur, LSAP) prend position sur ces observations et confirme que plusieurs avis soulèvent des interrogations sur l'application du texte de la proposition de loi, notamment lorsqu'il s'agit d'un acte unique de harcèlement qui a été commis. Les auteurs de la proposition de loi ont voulu laisser une certaine marge de manœuvre en la matière, comme un acte unique peut gravement impacter la tranquillité de la victime, peu importe si cet acte est commis par une personne interposée ou non.

À la lecture de ces avis, il ressort également que le cadre légal actuel n'est pas satisfaisant, étant donné que plusieurs comportements répréhensibles ne sont que difficilement qualifiable de harcèlement à l'heure actuelle. À noter que le Conseil d'Etat énumère un certain nombre de pistes de réflexion qui permettraient d'améliorer le texte de la proposition de loi.

Quant au volet de l'action civile, il s'agit d'un point intéressant que des avis consultatifs soulèvent. L'intégration de l'action civile dans la proposition de loi nécessite une adaptation du texte de celle-ci.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) apporte des précisions sur le délai de transposition de la directive prémentionnée qui expire le 17 mai 2027. Cependant, il convient de prioriser le volet de la directive portant sur la lutte contre le harcèlement et la protection de la victime. Un projet de loi sera déposé dans les prochains mois pour légiférer sur ce point.

Examen de l'avis du Conseil d'État

Dans son avis, le Conseil d'État examine la proposition de loi sous rubrique, qui vise à introduire au Luxembourg une infraction pénale spécifique pour sanctionner le harcèlement moral numérique, estimant que l'article 442-2 du Code pénal sur le harcèlement obsessionnel est insuffisant pour couvrir toutes les formes de cyberharcèlement.

Le Conseil d'État émet plusieurs oppositions formelles à l'encontre du texte proposé. Il critique de prime abord que le texte manque de clarté, notamment sur la notion de harcèlement « indirect » et sur la prise en compte d'un « acte unique », ce qui est en contradiction avec la notion traditionnelle de harcèlement qui suppose la répétition d'actes.

Le Conseil d'État insiste sur l'importance de la précision législative pour exclure tout risque d'arbitraire et renvoie au principe de légalité des délits et des peines, prévu par l'article 19 de la Constitution.

Il suggère de s'inspirer des textes français, qui sont aux yeux du Conseil d'État plus précis, et d'inclure la possibilité de poursuivre un acte unique ayant des effets répétés ou incessants, tout en conservant une définition technologiquement neutre.

Continuation de l'instruction parlementaire

Mme Francine Closener (LSAP) indique qu'il convient de reformuler la proposition de loi, tout en continuant l'instruction parlementaire de celle-ci. L'oratrice appuie la volonté de Mme la Ministre de la Justice de présenter dans les prochains mois un projet de loi portant sur une réforme du cadre légal en matière de lutte contre le harcèlement.

*

6. Divers

Mme Sam Tanson (déi gréng) renvoie à la demande de la sensibilité politique déi gréng concernant l'instruction parlementaire des projets de loi n°s 7991 et 7992, qui visent à introduire un droit pénal des mineurs en droit luxembourgeois ainsi qu'un régime spécifique pour les mineurs victimes ou témoins d'une infraction pénale. L'oratrice souhaite savoir à quel moment précis ladite demande pourra être traitée en commission.

M. Laurent Mosar (Président, CSV) prend acte de la demande. Ce point sera mis à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de la Commission de la Justice.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact