

Projet de loi

portant modification du Code de procédure pénale

Quatrième avis complémentaire du Conseil d'État

(10 mars 2026)

Par dépêche du 17 juillet 2025, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État un amendement parlementaire unique au projet de loi sous rubrique, adopté par la Commission de la justice lors de sa réunion du même jour.

Le texte de l'amendement unique était accompagné d'un commentaire ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant l'amendement proposé, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

Les avis complémentaires de l'Autorité de contrôle judiciaire et du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 20 novembre 2025 et 3 février 2026.

Considérations générales

L'amendement parlementaire du 17 juillet 2025 fait suite à différents avis émis par les autorités judiciaires, la Commission nationale pour la protection des données et le Conseil d'État au sujet des articles 8-2 à 8-4 nouveaux à insérer à la suite de l'article 8-1 du Code de procédure pénale.

Ces avis ont été émis dans le cadre de l'examen du projet de loi n° 7882 portant 1° introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ; 2° modification du Code de procédure pénale, qui a entretemps fait l'objet d'une scission en deux projets de loi distincts.

Le texte initial du projet de loi sous rubrique, que l'amendement sous examen tend à modifier, avait fait l'objet d'un examen de la part du Conseil d'État dans un avis complémentaire du 13 juin 2023¹ sur le projet de loi n° 7882.

Le présent quatrième avis complémentaire se limite en conséquence à l'examen des modifications apportées au texte du projet de loi sous rubrique par l'amendement unique.

¹Avis complémentaire du Conseil d'État du 13 juin 2023 sur le projet de loi n° 7882 portant : 1° introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ; 2° modification du Code de procédure pénale (doc. parl. n° 7882⁸).

Examen de l'amendement unique

Le Conseil d'État rappelle que les dispositions que le projet de loi amendé vise à insérer dans le Code de procédure pénale ont trait à la communication par le procureur général d'État ou les procureurs d'État de décisions de justice rendues en matière pénale, même encore non définitives, voire d'informations provenant d'un dossier répressif en cours d'instruction ou d'enquête concernant une personne à des personnes de droit public ou de droit privé.

Il vise, en ce qui concerne les dispositions de l'article 8-2, à conférer une base légale solide à une pratique constante consistant dans la transmission de certaines informations en matière pénale à certaines personnes essentiellement en relation avec l'exécution d'une mesure ou d'une décision de justice.

L'article 8-3 a pour objet d'élargir le cercle des destinataires de la communication générale de certaines informations pénales relatives à une personne aux employeurs publics et à une certaine catégorie d'employeurs privés.

Avant d'examiner les modifications apportées au texte initial par la voie de l'amendement unique, le Conseil d'État estime utile de rappeler que la matière visée par le projet de loi met en jeu, outre le maintien de l'ordre public et la sécurité des personnes, également le droit à la protection de la vie privée, à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel ainsi que la présomption d'innocence et les droits de la défense, garantis par la Constitution et le droit international, et notamment par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il importe par conséquent de veiller notamment au respect du principe de proportionnalité dans les restrictions apportées aux libertés publiques.

En ce qui concerne l'article 8-2 nouveau du Code de procédure pénale, le Conseil d'État marque son accord avec le transfert, pour des raisons de meilleure lisibilité, d'une disposition figurant initialement à l'article 8-4 nouveau à l'article 8-2 nouveau.

En ce qui concerne l'article 8-3 nouveau, les auteurs de l'amendement sous examen introduisent une nouvelle distinction entre les employeurs du secteur privé chargés d'une mission publique, d'une part, et les employeurs privés, d'autre part.

Pour la première catégorie d'employeurs, la liste exhaustive d'infractions pénales pour lesquelles le procureur général d'État et les procureurs d'État peuvent informer l'employeur a été supprimée. La nouvelle disposition s'inspire du droit français, en l'occurrence de l'article 11-2 du code de procédure pénale français. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 22 juillet 2022 sur le projet de loi initial n° 7882, dans lequel il avait constaté « que les auteurs du projet de loi sous avis n'ont pas suivi en entier le modèle français, dont ils indiquent s'être inspirés, mais proposent un élargissement du champ d'application de la nouvelle réglementation, tout en omettant de reprendre toutes les garanties inscrites dans la législation française ». Dans ce même avis, le Conseil d'État avait demandé « que le texte sous examen soit reformulé en prenant pour modèle la législation française en ce qui concerne

la restriction de son champ d'application et les garanties pour les personnes concernées ».

Le Conseil d'État tient encore à souligner que le traitement des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi en application des articles 31 et 37 de la Constitution, depuis la révision constitutionnelle de 2023. L'article 31 précité dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi », tandis que l'article 37 de la Constitution précise, dans sa première phrase, que « [t]oute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. »

Il s'ajoute à ce rappel des textes fondamentaux que la Cour constitutionnelle, en affinant sa jurisprudence antérieure, a, dans son arrêt n° 177 du 3 mars 2023, retenu que « [d]'après l'article 32, paragraphe 3², de la Constitution, dans les matières réservées par la Constitution à la loi, la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. »³

Le texte sous examen, en visant tous les crimes et délits comme cas d'ouverture pour une information des employeurs publics et des employeurs privés chargés d'une mission de service public par le procureur général d'État ou les procureurs d'État et en prévoyant que ces derniers peuvent procéder à cette information « pour mettre fin ou pour prévenir un trouble à l'ordre public », notion particulièrement vaste, n'encadre ainsi pas suffisamment le pouvoir du procureur général d'État et des procureurs d'État, les éléments essentiels ne figurant pas dans la loi.

En outre, le Conseil d'État estime que la disposition sous examen crée une différence de traitement entre les personnes relevant des employeurs publics et les employeurs privés exerçant une mission de service public, d'une part, et les personnes relevant des employeurs privés, d'autre part, catégories de personnes se trouvant pourtant dans des situations tout à fait comparables. Selon l'article 15, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Le Conseil d'État ne voit toutefois aucune raison objective justifiant la différence de traitement ainsi instituée entre ces deux catégories de personnes, de sorte que la disposition sous examen se heurte manifestement au principe de l'égalité devant la loi.

En raison de la contrariété de la disposition sous examen aux articles 15, paragraphe 1^{er}, 31 et 37 de la Constitution, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition.

² En l'occurrence, il s'agit de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution révisée, à contenu identique sur ce point.

³ Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

Le Conseil d'État recommande aux auteurs de s'en tenir au texte précédant l'amendement sous avis, auquel le Conseil d'État avait marqué son accord, tout en y apportant des adaptations prévues par l'amendement sous examen. Le Conseil d'État pourrait toutefois concevoir une liste plus longue que celle initialement prévue, en reprenant par exemple la liste modifiée de l'article 8-3, paragraphe 2 nouveau, du Code de procédure pénale. Enfin, le Conseil d'État demande encore de viser le « trouble grave à l'ordre public » afin de mieux encadrer cette notion et limiter l'entorse aux droits précités à ces cas graves.

En tout état de cause, il appartiendra au procureur général d'État et aux procureurs d'État d'apprécier la nécessité d'une information de l'employeur, au regard du lien entre l'infraction et l'activité exercée par la personne concernée.

Afin de lever son opposition formelle, le Conseil d'État propose le texte suivant pour l'article 8-3 nouveau :

« Art. 8-3. (1) Le procureur général d'État et le procureur d'État peuvent informer par écrit tout employeur du secteur public ou privé des faits attribués à une personne qu'il emploie, des décisions suivantes, pour autant que ces faits puissent être qualifiés de crime ou de délit puni d'une peine d'emprisonnement visé au paragraphe 2, et plus particulièrement :

- 1° la condamnation, même non définitive ;
- 2° la saisine d'une juridiction de jugement par le procureur d'État ou par la chambre du conseil ;
- 3° la saisine du juge d'instruction.

Le procureur général d'État et le procureur d'État peuvent également informer, dans les conditions de l'alinéa 1^{er}, les administrations, les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ou les ordres professionnels de tels faits attribués à une personne dont l'activité professionnelle ou sociale est placée sous leur contrôle, sous leur autorité ou pour laquelle ils ont délivré une autorisation, un permis ou un agrément.

Le procureur général d'État et le procureur d'État ne peuvent procéder à cette information que s'ils estiment la communication nécessaire, compte tenu de la nature des faits, des circonstances de leur commission ou de leur lien avec l'activité professionnelle ou sociale de la personne concernée, pour mettre fin ou pour prévenir un trouble grave à l'ordre public, à l'intégrité physique ou morale d'une personne.

(2) Le présent article est applicable aux procédures concernant les infractions suivantes :

- 1° infractions de meurtre, assassinat, parricide, infanticide, empoisonnement, homicide volontaire non qualifié de meurtre et de coups et blessures volontaires prévues aux articles 393 à 409 du Code pénal ;
- 2° infractions de torture prévues aux articles 260-1 à 260-4 du Code pénal ;
- 3° infractions d'atteinte à l'intégrité sexuelle et de viol prévues aux articles 372 à 378 du Code pénal ;

- 4° infractions relatives à l'exploitation de la prostitution, au proxénétisme, à la traite des êtres humains et au trafic illicite de migrants, prévues aux articles 379 et 379*bis*, 382-1 et 382-2, 382-4 et 382-5 du Code pénal ;
- 5° infractions prévues aux articles 383 à 385 et 385-2 à 385*ter* du Code pénal relatifs aux outrages publics aux bonnes mœurs et aux dispositions particulières visant à protéger la jeunesse ;
- 6° infractions prévues à l'article 409*bis* du Code pénal relatif à la mutilation d'organes génitaux.

(3) Le procureur général d'État ou le procureur d'État informent sans délai la personne concernée de sa décision de transmettre l'information prévue au paragraphe 1^{er}. Le procureur général d'État ou le procureur d'État informent la personne qui a reçu l'information conformément au paragraphe 1^{er} de l'issue de la procédure pénale.

(4) L'information visée au paragraphe 1^{er} peut comporter la communication d'extraits ou de copies d'actes de la procédure pénale, y compris des décisions de justice qui ont statué sur le fond de l'accusation. Si la communication concerne une information judiciaire qui est en cours, elle est subordonnée au consentement du juge d'instruction.

(5) L'administration, la personne ou l'ordre visé paragraphe 1^{er}, qui est destinataire des informations et actes de procédure pénale communiqués conformément au présent article, ne peut les communiquer qu'aux personnes compétentes pour les finalités suivantes :

- 1° la cessation ou la suspension de l'exercice de l'activité de la personne concernée ;
- 2° l'exercice de poursuites disciplinaires ;
- 3° les mesures de l'autorité de contrôle ;
- 4° le retrait de l'agrément, du permis ou de l'autorisation délivrée.

(6) Hors le cas où une décision prononçant une sanction a été fondée sur l'information transmise par le procureur général d'État ou le procureur d'État, lorsque la procédure pénale s'est terminée par un non-lieu ou une décision d'acquiescement, l'administration, la personne ou l'ordre mentionné au paragraphe 1^{er} supprime l'information du dossier relatif à l'activité de la personne concernée. »

En ce qui concerne l'article 8-4 nouveau, les auteurs de l'amendement proposent d'y « insérer une dérogation ciblée au droit d'accès prévu à l'article 15 du Règlement (UE) 2016/679 (RGPD) ». Le principe d'une telle disposition avait été suggéré une nouvelle fois par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis complémentaire du 10 mars 2023 sur le projet de loi n° 7882 précité. Elle a rappelé « l'exigence que toute limitation devrait, dans la mesure du possible, être limitée dans le temps et à certaines données, et ne pas porter sur tous les droits et obligations découlant du RGPD ».

Le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité d'une telle disposition. En effet, dans les hypothèses d'une condamnation, même non définitive, ou d'un

renvoi devant une juridiction de jugement, la personne concernée est nécessairement avertie d'une procédure pénale à son encontre. Seule subsisterait l'hypothèse d'une saisine du juge d'instruction avant que la personne concernée soit au courant d'une telle procédure pénale. Or, le paragraphe 3 actuel de l'article 8-3 prévoit, en tout état de cause, une obligation d'information de la personne concernée par le procureur général d'État ou par le procureur d'État sur la décision de transmettre une information à l'employeur. Le Conseil d'État a du mal à comprendre dans quelles hypothèses la personne concernée pourrait se voir limiter le droit d'accéder à ses données à caractère personnel.

Nonobstant ce qui précède, le Conseil d'État renvoie à son avis du 11 juin 2019 sur le projet de loi n° 7373, que les auteurs de l'amendement sous examen mentionnent d'ailleurs dans leur commentaire, dans lequel il avait précisé, concernant une mesure législative adoptée sur base de l'article 23 du règlement (UE) 2016/679⁴, qu'une telle mesure législative « doit prévoir des dispositions spécifiques relatives aux garanties énumérées au paragraphe 2 de l'article 23 »⁵. Dans ce même avis, le Conseil d'État explique que « [c]ompte tenu de son caractère dérogatoire, cet article du règlement européen doit faire l'objet d'une interprétation stricte ». En raison de cette interprétation stricte, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour contrariété à l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679 précité.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 mars 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch

⁴ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

⁵ Avis du Conseil d'État du 11 juin 2019 sur le projet de loi n° 7373, p. 2 (doc. parl. n° 7373³).