

Projet de loi
portant modification du Code pénal

Avis du Conseil d'État
(10 juillet 2026)

En vertu de l'arrêté du 20 mars 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

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

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier deux articles du Code pénal, lesquels ne présentent aucun lien entre eux.

En premier lieu, le projet de loi sous avis « vise à introduire une nouvelle infraction, à savoir la réutilisation directe ou indirecte de données à caractère personnel des magistrats et des membres du greffe contenues dans les décisions de justice en vue de leur profilage par des personnes physiques ou morales, dans le but, d'évaluer, d'analyser, de comparer ou de prédire de manière automatisée, leurs pratiques professionnelles réelles ou supposées », afin de pallier le risque de voir lesdites personnes avoir recours aux jurisprudences publiées notamment sur le site internet de la Justice ou sur d'autres plateformes d'*open data* de l'État dans l'intention de procéder à un tel profilage.

En second lieu, il entend étendre le « champ d'application de l'article 269 du Code pénal aux agents de service des transports publics afin de renforcer la sécurité de ces agents contre les actes de violence, de menace ou de résistance dont ils peuvent faire l'objet dans l'exercice de leurs fonctions ».

Cette seconde modification entend compléter le Code pénal en vue de l'entrée en vigueur de la loi faisant actuellement l'objet du projet de loi n° 8335 relatif à la sécurité, la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance dans les transports publics et modifiant la loi du 5 février 2021 sur les transports publics.

Examen des articles

Article 1^{er}

La disposition sous examen introduit un nouvel article 141-1 au Code pénal aux fins prédécrites. Cet article s'inspire étroitement de l'article L 111-13¹ du code de l'organisation judiciaire français, et plus particulièrement de son alinéa 3. Le Conseil d'État relève que, en ne reprenant que ce seul troisième alinéa, le projet sous avis retire cette disposition de son contexte, qui est l'affirmation du principe de la mise à disposition gratuite et sous forme électronique des décisions judiciaires rendues par les juridictions judiciaires à l'attention du public (alinéa 1^{er}), les quatre alinéas qui suivent ayant tous pour finalité de mettre en œuvre certains aspects pratiques de ce principe. Il s'interroge sur le point de savoir pourquoi seul cet élément est destiné à être repris en droit luxembourgeois, et non pas l'obligation légale, telle que circonscrite par la disposition d'origine, de mise à disposition au public des décisions de justice. Il rappelle que l'accès à la jurisprudence est un élément essentiel de la transparence de la Justice et un guide irremplaçable pour le justiciable dans l'accès au droit. Le droit d'accès à la jurisprudence est ainsi un principe fondamental garantissant à toute personne la possibilité de consulter les décisions de justice et il aurait été utile de l'ancrer dans le droit positif.

En ce qui concerne l'alinéa 3, repris par le projet de loi sous avis, celui-ci a été introduit au texte français en vue d'éviter le « *ranking* » des juridictions et des magistrats qui les composent. Selon le garde des sceaux de l'époque, l'amendement sénatorial proposant l'ajout de cet alinéa trouvait l'avis favorable du gouvernement français, en considérant « également que le ranking ou le forum shopping présentent un véritable danger, car ils pourraient conduire à choisir telle ou telle juridiction après avoir analysé le degré de sévérité des décisions de chaque tribunal. Pour désamorcer ce risque, l'amendement proposé est extrêmement utile. Nous voulons disposer d'une grande connaissance de la jurisprudence, mais sans comparaison, classement ou analyse des juridictions les unes par rapport aux autres », tandis que la rapporteure du projet de loi estimait que « [n]ous voulions également contrer le risque de réutilisation des données sur les magistrats, visant à profiler ces derniers pour connaître leur façon de juger, car telle n'est pas notre conception de la justice »².

¹ Article L 111-131 du code de l'organisation judiciaire: Sous réserve des dispositions particulières qui régissent l'accès aux décisions de justice et leur publicité, les décisions rendues par les juridictions judiciaires sont mises à la disposition du public à titre gratuit sous forme électronique.

Les nom et prénoms des personnes physiques mentionnées dans la décision, lorsqu'elles sont parties ou tiers, sont occultés préalablement à la mise à la disposition du public. Lorsque sa divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage, est également occulté tout élément permettant d'identifier les parties, les tiers, les magistrats et les membres du greffe.

Les données d'identité des magistrats et des membres du greffe ne peuvent faire l'objet d'une réutilisation ayant pour objet ou pour effet d'évaluer, d'analyser, de comparer ou de prédire leurs pratiques professionnelles réelles ou supposées. La violation de cette interdiction est punie des peines prévues aux articles 226-18, 226-24 et 226-31 du code pénal, sans préjudice des mesures et sanctions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Les articles L. 321-1 à L. 326-1 du code des relations entre le public et l'administration sont également applicables à la réutilisation des informations publiques figurant dans ces décisions.

Un décret en Conseil d'État fixe, pour les décisions de premier ressort, d'appel ou de cassation, les conditions d'application du présent article.

² Compte rendu des sessions de l'Assemblée nationale, 2e séance du jeudi 22 novembre 2018, p. 43.

Il semble qu'à ce jour, il n'y ait encore eu aucune application de la disposition en question. Visant spécifiquement à stopper le développement d'outils de notation ou de « *scoring* » des magistrats par les professionnels de l'édition juridique, et à réprimer l'évaluation individualisée, réelle ou supposée, des comportements d'un magistrat précis, lesdits acteurs se seraient immédiatement conformés à la loi, de sorte que le parquet n'a jamais eu à engager de poursuites pénales.

Le Conseil d'État relève encore qu'en dehors de la France, aucun autre pays ne semble avoir eu recours à une disposition pénale semblable.

Il s'interroge sur la comparabilité des situations, étant donné que la France compte cent soixante-quatre tribunaux judiciaires et quarante-deux tribunaux administratifs, tandis que le Luxembourg compte en tout et pour tout sept juridictions judiciaires, une Cour constitutionnelle et deux juridictions administratives, de telle sorte que tant le risque d'un « *ranking* » des juridictions et des magistrats que celui d'un « *forum shopping* » paraissent être des plus réduits, cela d'autant plus que, notamment en matière pénale, la compétence des juridictions est strictement encadrée par le Code de procédure pénale, voire, pour certains domaines à l'instar du terrorisme, est limitée au seul Tribunal d'arrondissement de Luxembourg. Vient s'ajouter à ce constat que la plupart des décisions sont prises par des formations collégiales, ce qui rend matériellement impossible tout profilage des membres individuels de ces formations.

Le Conseil d'État s'interroge par conséquent si la disposition en projet respecte le principe de la proportionnalité inscrit à l'article 37 de la Constitution, de sorte qu'en l'attente de plus amples explications de la part des auteurs du projet sous avis, il doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Article 2

L'article 2 du projet de loi sous avis complète l'article 269 du Code pénal, en ajoutant les agents de service des transports publics à la liste des personnes susceptibles d'être visées par ladite infraction.

Il découle du commentaire de la disposition sous examen que l'ajout est fait en prévision du vote et de l'entrée en vigueur de la loi, étant actuellement en projet, relative à la sécurité, la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance dans les transports publics et modifiant la loi du 5 février 2021 sur les transports publics, qui prévoit la mise en place d'agents de service ayant notamment la mission de constater « par écrit ou par moyen électronique les manquements qui font l'objet des sanctions administratives visées à l'article 5, paragraphe 2, et dont [l'agent] est le témoin direct »³ et risque dès lors d'être la victime d'actes de rébellion.

Le Conseil d'État relève toutefois que, tant que le projet de loi n° 8335 précité n'a pas encore été adopté en tant que loi formelle, l'un des éléments constitutifs de l'infraction de rébellion, à savoir la qualité de dépositaire d'une partie (même infime) de l'autorité publique, et qui est directement liée à la loi en projet, n'est pas encore consacrée en droit. Tant que la loi ne définit pas la

³ Voir projet de loi n° 8335 relative à la sécurité, la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance dans les transports publics et modifiant la loi du 5 février 2021 sur les transports publics, art. 7, paragraphe 1^{er}, dans sa version consolidée du 6 mars 2026 (doc. parl. n° 8335/08).

notion d'« agents de service des transports publics », l'infraction n'est pas caractérisée avec la précision requise en vertu de l'article 19 de la Constitution, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Une solution consisterait à supprimer la disposition sous examen du projet de loi sous avis et de l'insérer par voie d'amendement au projet de loi n° 8335 précité, ainsi que cela avait été initialement prévu dans ce dernier projet.

En outre, le Conseil d'État relève une différence de formulation. La disposition en projet vise les « agents de service des transports publics », non autrement définis dans le projet n° 8335 précité. Le projet de loi n° 8335 initial comportait une disposition modificative de l'article 269 du Code pénal en y visant les « agents de service agréés conformément à la loi XY », le Conseil d'État comprenant qu'était visée la loi en projet n° 8335. L'article 23 du projet de loi n° 8335, tel qu'il résulte des amendements du 17 juin 2026, vise tant les agents de service que les agents de service agréés, de sorte que si l'intention du législateur est de viser également dans le projet de loi sous avis ces deux catégories d'agents, le dispositif devrait être complété et précisé pour viser celles-ci.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il convient d'ajouter une virgule avant le mot « libellé ».

Article 2

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

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

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes