

**Projet de loi**

**portant modification du Code de procédure pénale**

---

**Avis du Conseil d'État**

(27 mars 2026)

En vertu de l'arrêté du 4 juillet 2025 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, du Code de procédure pénale, reprenant les modifications proposées.

L'avis du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, l'avis commun du procureur général d'État et des procureurs d'État de Luxembourg et de Diekirch ainsi que l'avis du Service de justice restaurative ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 9 et 28 octobre 2025.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de modifier le Code de procédure pénale en ce qui concerne la justice restaurative. Plus précisément, le projet de loi apporte des précisions à la procédure de justice restaurative, notamment en ce qui concerne l'initiative d'une mesure restaurative, mais surtout en ce qui concerne la confidentialité de la mesure de justice restaurative et les exceptions au principe de confidentialité.

Le projet de loi clarifie, entre autres, que les parties sont informées dès les premiers actes de la procédure, notamment lors du dépôt de la plainte, de la possibilité de demander une mesure de justice restaurative. Il clarifie encore la possibilité pour la victime et l'auteur de demander une mesure de justice restaurative. La combinaison de ces deux possibilités n'est pas sans soulever des problèmes. Ainsi que le relèvent le procureur général d'État et les procureurs d'État de Luxembourg et de Diekirch dans leur avis commun du 27 octobre 2025, « le constat de la reconnaissance des faits et la confrontation des positions des parties à cet égard risque, le cas échéant, d'empiéter sur le rassemblement serein et efficace des preuves et peut avoir une incidence notamment sur les interrogatoires et auditions des parties par les enquêteurs ou le magistrat instructeur. Par conséquent, les soussignés se montrent plus réservés quant à la possibilité de faire débiter une mesure de justice restaurative dès le début d'une procédure pénale. »

En ce qui concerne la possibilité pour la victime et l'auteur de demander une mesure de justice restaurative, les auteurs expliquent, dans leur exposé des motifs, qu'il s'agit d'une clarification. Cette possibilité ne figure pas dans le texte actuellement en vigueur. Elle peut néanmoins comporter des risques, notamment pour la victime de l'infraction. Elle pourrait aussi influencer sur l'enquête en cours. La loi en projet prévoit bien que, dans un souci de protection de la victime, il appartient au procureur d'État d'apprécier l'opportunité de communiquer les coordonnées des différentes personnes impliquées au facilitateur en justice restaurative. Il s'agit là toutefois du seul levier dont dispose le procureur d'État. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à la circulaire française n° SG-17-007/13.03.2017 relative à la mise en œuvre de la justice restaurative du 15 mars 2017, qui prévoit un contrôle par les autorités judiciaires et une sélection par celles-ci des dossiers pour lesquels une mesure de justice restaurative est envisageable, le magistrat du parquet devant veiller « particulièrement au respect des droits de chaque partie et à la préservation de la parole de l'auteur comme de la victime » et ainsi « exercer une vigilance accrue pour les dossiers dans lesquels la parole de l'auteur ou de la victime constitue un élément de preuve essentiel, en particulier en matière d'atteintes sexuelles ». La circulaire met encore l'accent sur la nécessité de ne pas compromettre le bon déroulement respectivement de l'enquête et de l'instruction judiciaire.

Le Conseil d'État considère que les auteurs devraient prévoir, à l'instar de la circulaire française n° SG-17-007/13.03.2017 précitée, un régime de sélection, par le procureur d'État, des dossiers se prêtant à une mesure de justice restaurative, dans un double but de protection des victimes et de l'enquête, voire de l'instruction.

Ce n'est que sous réserve des observations qui précèdent que le Conseil d'État procède à l'examen des articles.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

Sans observation.

### Article 2

L'article sous examen insère un nouvel article 8-1-1 dans le Code de procédure pénale. Il opère un changement de paradigme. En effet, l'article 8-1, alinéa 1<sup>er</sup>, dans sa version actuelle, prévoit que la victime et l'auteur de l'infraction pénale peuvent se voir proposer une mesure restaurative. Cet alinéa se trouve supprimé et le nouvel article 8-1-1 prévoit dorénavant que les parties « visées à l'article 8-1 », à savoir la victime et l'auteur de l'infraction, voire la personne susceptible d'avoir commis une infraction, peuvent demander une mesure de justice restaurative, c'est-à-dire que ces personnes peuvent être à l'initiative de la procédure de justice restaurative, et ceci à n'importe quel moment du processus judiciaire.

En ce qui concerne plus particulièrement les mots « notamment lors du dépôt de la plainte » figurant au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 8-1-1 nouveau, ceux-ci sont à considérer comme exemplatifs. Le Conseil d'État demande dès lors de supprimer ces termes, dépourvus de valeur normative.

### Article 3

L'article sous examen a pour objet d'insérer un article 8-1-2 nouveau dans le Code de procédure pénale.

L'article 8-1-2 nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup>, pose le principe de la confidentialité de la mesure de justice restaurative, « sauf accord contraire écrit des parties et excepté les cas où un intérêt supérieur lié à la nécessité de prévenir des infractions le justifie ». La prévention d'une infraction comme exception au principe de confidentialité soulève un certain nombre d'interrogations. Tout d'abord, est-ce uniquement la mesure en elle-même qui est confidentielle ou également la procédure y relative, au cours de laquelle pourraient apparaître des éléments qu'il serait nécessaire de divulguer afin de prévenir une infraction ? Ensuite, se pose la question de la conséquence de l'exception au principe de confidentialité. Le facilitateur en justice restaurative est-il soumis à une obligation de « dénonciation » d'un risque de commission d'infraction ? Le facilitateur en justice restaurative doit-il prévenir la Police grand-ducale ou le procureur d'État ? L'actuel article 8-1, alinéa 2, est autrement plus clair, sa quatrième phrase actuelle prévoyant la communication d'informations relatives « au déroulement » de la mesure au procureur d'État.

Au regard de l'insécurité juridique découlant des interrogations précitées, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 1<sup>er</sup>.

Les paragraphes 2 à 4 du nouvel article 8-1-2 n'appellent pas d'observation.

Pour ce qui est du paragraphe 5, Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit de rendre applicables au facilitateur en justice restaurative uniquement les sanctions pénales prévues à l'article 458 du Code pénal.

### Articles 4 et 5

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

Les articles sont introduits par la forme abrégée « **Art.** » suivie du numéro d'article. Partant, il convient d'écrire, à titre d'exemple, « **Art. 1<sup>er</sup>.** » et « **Art. 2.** ».

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

### Article 1<sup>er</sup>

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1<sup>o</sup> », « 2<sup>o</sup> », « 3<sup>o</sup> » ... Les

modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous une seule lettre.

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.

Il convient d'éviter des formulations comme « la dernière phrase ». Mieux vaut préciser le numéro de la phrase en question.

Tenant compte de ce qui précède, l'article sous revue est à reformuler comme suit :

« **Art. 1<sup>er</sup>**. L'article 8-1 du Code de procédure pénale est modifié comme suit :

1° L'alinéa 1<sup>er</sup> est supprimé ;

2° L'alinéa 2 devient le paragraphe 1<sup>er</sup> qui est modifié comme suit :

a) La première phrase est modifiée comme suit :

i) Après les mots « [...] » sont ajoutés les mots « [...] » ;

ii) Les mots « [...] » sont remplacés par les mots « [...] » ;

iii) Le mot « [...] » est remplacé par le mot « [...] » ;

b) Après la première phrase, il est inséré une deuxième phrase nouvelle, libellée comme suit :

« [...] » ;

c) À l'ancienne deuxième phrase, devenue la troisième phrase, après les mots « [...] » sont ajoutés les mots « [...] » ;

d) L'ancienne quatrième phrase, devenue la cinquième phrase, est supprimée ;

3° L'alinéa 3 devient le paragraphe 2 ;

4° L'alinéa 4 devient le paragraphe 3 où les mots « à l'alinéa 3 » sont remplacés par les mots « au paragraphe 2 ». »

## Article 2

À la phrase liminaire, il convient d'écrire le mot « Code » avec une lettre « c » minuscule. Cette observation vaut également pour les phrases liminaires des articles subséquents.

Les articles 2 et 3 sont à fusionner sous un seul article 2, à rédiger comme suit :

« **Art. 2.** À la suite de l'article 8-1 du même code, sont insérés les articles 8-1-1 et 8-1-2 nouveaux, libellés comme suit :

« Art. 8-1-1. [...] »

Art. 8-1-2. [...] » »

En procédant de cette manière, les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence.

À l'article 8-1-1, paragraphe 2, première phrase, à insérer, il convient d'entourer les mots « à chaque phase de la procédure pénale et de l'exécution de la peine » de virgules.

Au paragraphe 3, à insérer, il faut écrire « ministère public » avec des lettres initiales minuscules.

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

À l'article 8-1-2, paragraphe 3, à insérer, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1<sup>er</sup> ». Partant, il y a lieu de viser les « paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 ».

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« L'article 163 du même code est complété par un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit : ».

À l'article 163, alinéa 3, à insérer, il est signalé qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire « conformément à l'article 8-1-2, paragraphe 2, ».

Par analogie, ces observations valent également pour l'article 5 (4 selon le Conseil d'État).

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 27 mars 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes