

Proposition de loi
portant modification du Code civil

Avis du Conseil d'État
(30 juin 2026)

Par dépêche du 16 octobre 2025, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par la députée Sam Tanson.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'un texte coordonné, par extraits, des dispositions du Code civil qu'il s'agit de modifier.

L'avis commun du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg et du Parquet général a été communiqué au Conseil d'État en date du 30 juin 2026.

Considérations générales

La proposition de loi sous examen vise à réformer les règles relatives notamment au retrait de l'autorité parentale et à la suppression du droit d'hébergement et de visite. Ce faisant, elle touche à un certain nombre de droits et libertés fondamentaux, garantis tant par des textes supranationaux que par la Constitution.

Il résulte de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale. Ces stipulations garantissent la protection des relations personnelles et familiales contre les ingérences des autorités publiques. Le droit au respect de la vie familiale est également consacré par l'article 15, paragraphe 4, seconde phrase, de la Constitution.

Toutefois, une ingérence de l'autorité publique demeure possible à la condition qu'elle soit prévue par la loi, qu'elle poursuive un ou plusieurs des objectifs légitimes énumérés par ces stipulations, tels que la sécurité publique, la prévention des infractions pénales ou la protection des droits et libertés d'autrui, et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique. Il en résulte que toute mesure portant atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale doit être justifiée par un motif d'intérêt général suffisant et proportionné à l'objectif poursuivi. À cet égard, les autorités compétentes doivent s'assurer que l'ingérence ne revêt pas un caractère excessif au regard des buts poursuivis et qu'elle répond à un besoin social impérieux.

La proposition de loi sous avis prévoyant notamment le retrait de l'autorité parentale, ainsi que des droits de visite et d'hébergement, sur la base

d'un simple soupçon avant toute condamnation pénale, soulève de sérieuses interrogations quant à sa conformité aux droits fondamentaux. Ceci d'autant plus que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la relation entre un parent et son enfant constitue un élément essentiel de la vie familiale protégée par l'article 8 ci-avant cité. Toute atteinte à ce lien doit être strictement encadrée, justifiée par un besoin impérieux et proportionnée à un objectif légitime. En effet, l'intérêt supérieur de l'enfant commande en principe le maintien des liens familiaux. La rupture ou la suspension de ces liens ne peut intervenir que dans des circonstances exceptionnelles, notamment en cas de danger avéré pour l'enfant. Par conséquent, une mesure automatique, telle que prévue par la proposition de loi sous revue dans son article 3, fondée sur un simple soupçon, sans évaluation individualisée ni preuve établie, méconnaît cette exigence et risque de porter atteinte à l'équilibre entre protection de l'enfant et respect de la vie familiale et ainsi de méconnaître l'exigence de proportionnalité. En effet, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme impose qu'une telle mesure, même en présence d'une infraction grave, fasse l'objet d'un examen individualisé tenant compte de la situation concrète du parent et de l'intérêt supérieur de l'enfant¹.

Le Conseil d'État y reviendra à l'occasion de l'examen des articles.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous examen a pour but de modifier l'actuel article 387-9 du Code civil. La disposition actuellement en vigueur est remplacée par cinq nouveaux alinéas.

La nouvelle disposition proposée se caractérise par une certaine automaticité, plus ou moins poussée, en matière de retrait total ou partiel de l'autorité parentale, voire en matière de suppression du droit de visite et d'hébergement, et cela dans certaines hypothèses, dans lesquelles la personne concernée a été condamnée pour des infractions, entre autres de nature sexuelle, commises soit sur la personne de son enfant, soit sur la personne de l'autre parent, soit sur la personne d'un autre mineur.

Elle s'inspire du droit français et plus particulièrement des articles 378, 378-1 et 378-2 du code civil français, tels qu'insérés par la loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales.

Le dispositif français, qui prévoit également un régime de retrait automatique de l'autorité parentale dans des hypothèses similaires, a fait l'objet d'un arrêt de la Cour de cassation française en date du 1^{er} octobre 2025,

¹ Cour européenne des droits de l'homme, 17 juillet 2012, *M.D. et autres c. Malte*, n° 64791/10, points 78 et 79 ; voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, 14 octobre 2008, *Iordache c. Roumanie*, n° 6817/02 et Cour européenne des droits de l'homme, 28 septembre 2004, *Sabou et Pîrcălab c. Roumanie*, n° 46572/99, §§ 44-49.

qui a analysé le régime de retrait automatique de l'autorité parentale par rapport à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales². Au regard du but protecteur de l'enfant de la mesure prévue, de la possibilité pour le juge de ne pas décider cette mesure et au regard du fait que l'article 381 du code civil français prévoit la possibilité pour les parents, après un an, d'introduire une demande en restitution de l'autorité parentale, la Cour de cassation française a jugé le retrait automatique de l'autorité parentale conforme à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Toutefois, le dispositif proposé se distingue du dispositif français sur les points suivants.

Dans l'hypothèse de l'alinéa 1^{er}, est également ajouté, comme élément déclencheur, la condamnation pour une infraction d'atteinte à l'intégrité sexuelle commise sur un autre mineur, que le droit français ne connaît pas. À cet égard, le Conseil d'État relève encore que si la victime est un autre mineur, n'est visée que l'atteinte à l'intégrité sexuelle et non pas le crime commis sur un autre mineur et se demande si telle était bien l'intention de l'auteure.

Le texte proposé se distingue encore du texte français en ce qu'il prévoit non seulement le retrait, total ou partiel, de l'autorité parentale, mais également la suppression de tout droit de visite et d'hébergement, fût-il encadré. Dans son arrêt précité, la Cour de cassation française a considéré que le retrait de l'autorité parentale au sens des articles 378 et suivants du code civil français emporte la perte automatique du droit de visite. Le Conseil d'État comprend que l'auteur de la proposition de loi sous avis entend intégrer cette précision dans le texte proposé.

En outre, tandis que l'article 381 du code civil français permet aux parents l'introduction d'une demande en restitution de l'autorité parentale après un délai minimal d'un an, l'article 378-13 du Code civil, qu'il n'est pas proposé de modifier, prévoit un délai minimal de trois ans.

Finalement, le texte proposé prévoit l'exécution provisoire de la décision de retrait de l'autorité parentale.

Par ailleurs, le droit français, bien qu'il prévoit également un principe de retrait sauf décision contraire spécialement motivée, maintient une marge d'appréciation et de modulation plus explicite pour le juge, notamment par la possibilité d'adapter la mesure, à savoir en ordonnant soit un retrait partiel, soit un exercice encadré de l'autorité parentale soit un retrait total de cet exercice. Ainsi, le droit français privilégie une plus grande souplesse et une individualisation accrue, conformément à l'esprit de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Si l'autorité parentale semble comprendre le droit d'hébergement au sens de l'article 387-10 du Code civil, en ce qu'il s'agit d'un droit découlant de l'autorité parentale, la suppression intégrale du droit de visite interpelle, surtout au regard du fait qu'elle est prononcée de manière toujours totale, sans aménagement, dans le cadre de la nouvelle teneur de la disposition. Le

² Cour de cassation française, arrêt du 1^{er} octobre 2025, pourvoi n° 24-10.369.

Conseil d'État s'interroge si la suppression pure et simple du droit de visite est, dans tous les cas, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, qui est consacré par l'article 15, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, de la Constitution. À titre d'illustration, la disposition sous examen prévoit, à l'alinéa 1^{er}, un retrait total de l'autorité parentale et la suppression totale des droits de visite et d'hébergement en cas de violences conjugales. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, faite à Istanbul, le 11 mai 2011, qui est d'ailleurs citée dans l'exposé des motifs, prévoit, à l'article 45, paragraphe 2, que « [l]es Parties peuvent adopter d'autres mesures à l'égard des auteurs d'infractions, telles que [...] la déchéance des droits parentaux si l'intérêt supérieur de l'enfant, qui peut inclure la sécurité de la victime, ne peut être garanti d'aucune autre façon ». La nouvelle teneur de la disposition reflète la volonté de distinguer entre les hypothèses dans lesquelles un juge est, « sauf décision contraire spécialement motivée », tenu de prononcer le retrait total de l'autorité parentale et, par conséquent, la suppression du droit de visite et d'hébergement et celles dans lesquelles il a seulement la faculté de prononcer le retrait total ou partiel de l'autorité parentale et la suppression intégrale du droit de visite et d'hébergement, faute d'indication contraire dans le dispositif du droit de visite et d'hébergement, le juge confronté étant dès lors tenu de statuer explicitement sur ces deux options, sans pouvoir accorder des visites encadrées, le cas échéant. Le Conseil d'État relève de ce fait que la portée de la formule « sauf décision contraire spécialement motivée » n'apparaît pas suffisamment claire. Le texte ne précise pas si cette décision peut être partielle, notamment en ce qui concerne le maintien de certains attributs de l'autorité parentale ou des droits de visite et d'hébergement, notamment d'accorder un droit de visite encadré. Une telle ambiguïté est susceptible de générer des difficultés d'interprétation et d'application pour les juridictions.

Les éléments précités, à savoir la nature de l'infraction commise sur un autre mineur, l'absence d'adaptation du délai minimal pour l'introduction d'une demande en restitution de l'autorité parentale et la marge d'appréciation et de modulation restreinte laissée au juge, au regard de l'automatisme du régime prévu, ont pour conséquence que l'alinéa 1^{er} proposé porte atteinte à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Finalement, le Conseil d'État note encore qu'en l'état actuel du droit luxembourgeois, l'action en retrait total de l'autorité parentale fondée sur l'article 387-9 du Code civil est portée devant le tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile. La disposition sous examen visant la juridiction de jugement dans une affaire pénale, ce sera nécessairement la juridiction pénale qui se prononcera également sur le retrait de l'autorité parentale, voire du droit de visite et d'hébergement.

Le Conseil d'État s'interroge si ce sera également la juridiction pénale de jugement qui procédera conformément à l'article 387-11 du Code civil afin de décider les mesures qui s'imposent.

En ce qui concerne l'article 387-13 du Code civil, le Conseil d'État comprend que la demande y visée sera toujours à introduire auprès du tribunal d'arrondissement siégeant en matière civile.

Le Conseil d'État constate encore que la notion de « violences conjugales » ne correspond pas à une qualification juridique autonome en droit pénal luxembourgeois. Une telle imprécision est de nature à créer une insécurité juridique quant au champ d'application de la disposition et à compliquer son articulation avec les incriminations pénales existantes, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Article 3

En ce qui concerne l'article sous examen, le Conseil d'État note que celui-ci s'inspire de l'article 378-2 du code civil français, tout en s'en écartant sur plusieurs points essentiels. Si les deux dispositifs prévoient une suspension de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement en cas de poursuites pour certaines infractions graves, le texte luxembourgeois se distingue par un champ d'application plus large, en visant non seulement les personnes poursuivies, mais également celles simplement « soupçonnées ». En outre, le droit français encadre cette suspension par l'intervention du juge aux affaires familiales, clairement identifié, tandis que la proposition luxembourgeoise se réfère de manière imprécise à un « tribunal », sans en déterminer la compétence. Enfin, certaines notions utilisées, telles que celle de « mise en examen », ne correspondent pas aux concepts du droit luxembourgeois, ce qui nuit à la lisibilité et à la cohérence du dispositif.

En ce qui concerne la notion de « soupçon », le Conseil d'État note son caractère particulièrement vague, au regard des conséquences y attachées. Cette notion, insuffisamment définie, ne permet pas d'identifier clairement l'autorité compétente pour qualifier juridiquement les faits ni le moment à partir duquel les soupçons seront considérés comme suffisamment caractérisés pour entraîner la suspension de plein droit, de sorte que la détermination tant de l'élément déclencheur de la suspension automatique que la date précise de ce déclenchement sont difficiles à cerner. Le dépôt d'une plainte contre la personne concernée est-il déjà constitutif d'un soupçon à l'égard de cette personne ? Au contraire, la disposition française lie la suspension automatique des droits visés au déclenchement de poursuites, par le ministère public, à l'encontre de la personne concernée ou à la mise en examen de cette dernière par le juge d'instruction.

Le Conseil d'État rappelle que, si la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant constitue un objectif primordial, les mesures envisagées doivent demeurer proportionnées et encadrées par des garanties suffisantes. Une suspension automatique des droits parentaux ne saurait être justifiée que dans des situations où la sécurité ou l'intégrité de l'enfant est directement menacée. À défaut, un tel dispositif est susceptible de porter une atteinte excessive aux libertés publiques, en particulier au droit au respect de la vie familiale. En deuxième lieu, le mécanisme de la suspension automatique, applicable indépendamment de toute décision judiciaire préalable, interroge quant à ses modalités de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'information de la personne concernée et les conséquences d'un éventuel non-respect de la mesure.

Le Conseil d'État rappelle que, selon l'article 37 de la Constitution, « [t]oute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la

loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ». En l'espèce, et ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, la limitation proposée par l'auteur de la proposition de loi sous avis, quant au respect de la vie familiale, est à mettre en équilibre avec l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Conseil d'État constate que les éléments nécessaires à la réponse à cette question ne figurent pas au dossier, de sorte que, dans l'attente d'explications de la part de l'auteur, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel pour ce qui est de l'automatisme du retrait sous examen.

Le Conseil d'État souligne encore des incohérences rédactionnelles et procédurales. D'une part, la référence à une « décision de ne pas ordonner la suspension » apparaît contradictoire avec le caractère automatique (« de plein droit ») de la mesure. D'autre part, l'emploi de la notion de « mise en examen », inconnue en droit luxembourgeois, doit être corrigé. En outre, l'absence de précision quant au « tribunal » compétent et à la nature des décisions visées est de nature à engendrer une insécurité juridique. Des interrogations subsistent également quant à la situation de l'enfant lorsque le parent concerné est le seul titulaire de l'autorité parentale.

Le texte, dans sa formulation actuelle, ne permet pas d'en déterminer avec la précision requise ni la portée exacte ni les effets juridiques. Les termes employés manquent de clarté et sont susceptibles de donner lieu à des interprétations divergentes, ce qui est contraire aux exigences de sécurité juridique et de prévisibilité de la norme.

Le Conseil d'État relève enfin que le dispositif envisagé soulève également d'importantes incertitudes quant aux voies et délais de recours ouverts au parent concerné. À cet égard, si le commentaire de la disposition indique que le parent conserve un droit de recours lui permettant de solliciter la levée ou l'aménagement de la mesure, il n'est pas précisé devant quelle juridiction ce recours doit être exercé, ni selon quelles modalités, la proposition de loi étant en effet muette sur ce point. Le Conseil d'État souligne en outre l'absence de dispositions relatives à la durée de la mesure et à sa réévaluation éventuelle, ainsi que l'incertitude quant à l'autorité compétente pour en connaître après la condamnation.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'État, outre ses interrogations quant à la proportionnalité de l'automatisme de la mesure du retrait, s'oppose encore formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique, dès lors que de telles lacunes sont de nature à porter atteinte aux garanties procédurales requises et appellent, dès lors, des clarifications substantielles.

Observations d'ordre légistique

Article 3

À la phrase liminaire, il y a lieu d'insérer les mots « du même code », pour écrire :

« À la suite de l'article 387-9*bis* du même code, il est inséré un article 387-9*ter* nouveau, qui prend la teneur suivante : ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants,
le 30 juin 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch