

N° 8431³

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**ayant pour objet de modifier certaines dispositions relatives
au Parquet européen dans le Code de procédure pénale**

* * *

AVIS DU PARQUET GENERAL

(18.12.2024)

Pour mettre en œuvre le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 (ci-après le Règlement), le législateur luxembourgeois a adopté deux lois :

1. une loi, d'ordre organisationnel, du 31 mars 2021 portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire,
2. une loi, d'adaptation de la procédure pénale, du 22 juillet 2022, entrée en vigueur le 9 août 2022, modifiant le Code de procédure pénale aux fins de la mise en œuvre du Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017.

Le projet de loi sous revue a pour objet de modifier certaines dispositions relatives au Parquet européen dans le Code de procédure pénale, qui ont été introduites par la loi d'ordre procédural du 22 juillet 2022, ces modifications étant jugées nécessaires pour remédier à un certain nombre de difficultés, respectivement d'incohérences constatées au niveau de l'adaptation de la procédure pénale que la pratique a révélées depuis que le Parquet européen a commencé à exercer ses compétences d'enquête et de poursuite, par application de la procédure pénale adaptée en vertu de la loi du 22 juillet 2022.

*

COMMENTAIRE DE L'UNIQUE ARTICLE :

Point 1°

L'article 108, 2, du Règlement dispose que toute autre personne qui participe ou contribue à l'exécution des fonctions du Parquet européen au niveau national est tenue à une obligation de confidentialité conformément au droit national applicable.

Etant donné que l'article 8 du Code de procédure pénale, prévoyant le secret de l'instruction en procédure pénale interne, ne mentionne pas expressément, dans sa rédaction actuelle, qu'il s'applique aux enquêtes menées par le Parquet européen, on ne peut que saluer la disposition que le projet de loi sous revue propose d'introduire, étant donné qu'elle permet à la législation luxembourgeoise d'être conforme à la disposition prémentionnée du Règlement.

Point 2°

Si le législateur luxembourgeois a choisi d'aligner, dans la mesure du possible, la procédure applicable en matière d'enquêtes menées par le Parquet européen et la procédure pénale de droit commun, un stricte parallélisme des procédures n'a cependant pas pu être instauré dans la mesure où le Règlement assimile certes les Procureurs européens délégués, agissant au nom du Parquet européen, aux magistrats des Parquets des Etats membres et les investit, en principe, des mêmes pouvoirs que ces derniers mais prévoit également que les Procureurs européens délégués sont notamment habilités à ordonner ou à demander les mesures d'enquête suivantes :

A) la perquisition [...] ; b) la production de tout objet ou document pertinent [...] c) la production de données informatiques stockées [...], d) le gel des instruments ou des produits du crime [...]

e) l'interception de communications électroniques reçues ou passées [...] ; f) le repérage et le traçage d'un objet par des moyens techniques [...]». Le Procureur européen délégué chargé de l'affaire peut en outre ordonner ou demander l'arrestation ou le placement en détention provisoire du suspect ou de la personne poursuivie. Ces pouvoirs accordés par le Règlement au Parquet européen sont plus étendus que les pouvoirs dont dispose le Procureur d'Etat en droit interne et sont difficilement conciliables avec la procédure interne de l'instruction préparatoire dirigée par un juge d'instruction.

Le Conseil d'Etat a rappelé ce point dans son avis sur le projet de loi ayant donné lieu à la loi précitée du 22 juillet 2022 en retenant que « *le dispositif européen confronte les États qui, comme le Luxembourg, connaissent l'institution du juge d'instruction, à des difficultés majeures en ce sens que l'organisation des compétences exercées par le Parquet européen doit s'articuler avec celles de ce juge.* »

Si des écarts entre la procédure pénale de droit commun et la procédure applicable en matière d'enquêtes menées par le Parquet européen ont ainsi été inévitables et sont objectivement justifiées par l'articulation des compétences exercées par le Parquet européen avec celles du juge d'instruction, la disposition de l'actuel article 136-48, paragraphe 3, n'est pas due à cette contrainte et n'est pas objectivement justifiée.

En effet, la disposition textuelle en question permet au Procureur européen délégué ainsi qu'à toute personne concernée, justifiant d'un intérêt légitime, d'interjeter appel contre toute décision du juge d'instruction ordonnant ou refusant une mesure requise par le Procureur européen délégué, quel que soit la mesure en question.

L'actuel article 136-48, paragraphe 3 du Code de procédure pénale permet ainsi d'interjeter appel contre des décisions du magistrat instructeur qui ne constituent pas des décisions juridictionnelles alors qu'en droit commun un simple acte d'instruction, qui n'a pas un caractère juridictionnel, n'est pas appellable.

Concernant la portée de l'appel dirigé contre les décisions du magistrat instructeur, la jurisprudence actuelle décide qu'il ressort de l'actuel article 136-48, paragraphe 3 du Code de procédure pénale « *que dans le cadre d'une perquisition ordonnée sur réquisitoire du procureur européen délégué, la saisine du juge d'instruction et partant également celle de la chambre du conseil de la Cour se limite au contrôle de la légalité de la mesure requise* » et que « *la saisine de la chambre du conseil de la Cour étant également délimitée par l'appel, la Cour ne peut sur base des dispositions de l'article 136-48 du code de procédure pénale se prononcer sur la légalité des opérations de perquisition et de la saisie* »¹, c'est-à-dire des opérations d'exécution de l'acte d'instruction.

L'article en question déroge encore à la procédure de droit commun, prévue à l'article 133 du Code de procédure pénale, dans la mesure où toute personne concernée, justifiant d'un intérêt légitime peut interjeter appel contre les décisions du juge d'instruction tandis qu'en droit commun seul le Procureur, la partie civile, pour autant qu'une ordonnance du magistrat instructeur fait grief aux intérêts civils et le tiers concerné justifiant d'un intérêt légitime personnel, disposent de la possibilité d'exercer cette voie de recours.

La jurisprudence définit le « tiers concerné justifiant d'un intérêt légitime personnel », visé par l'article 126(1) du Code de procédure pénale, auquel renvoie l'article 133 du même code, comme une personne étrangère à la poursuite pénale en cause, mais directement concernée par un acte d'instruction posé dans le cadre d'une instruction judiciaire visant d'autres personnes².

Une personne tenue à comparaître pour être interrogée à titre de personne que le juge d'instruction envisage d'inculper, donc un inculpé « potentiel », ne peut être considérée comme « tiers concerné »³.

La terminologie de « toute personne concernée, justifiant d'un intérêt légitime », utilisée par l'actuel article 136-48, paragraphe 3 du Code de procédure pénale déroge encore au droit commun et est plus large que celle utilisée par l'article 126(1) du Code de procédure pénale, en ce qu'elle inclut notamment toute personne susceptible d'avoir, à quelque titre, participé à la commission d'une infraction qui fait l'objet de l'enquête menée par le Parquet européen.

1 Arrêt n° 492/23 Ch.c.C. du 23 mai 2023.

2 Arrêt n° 649/23 Ch.c.C. du 4 juillet 2023.

3 Arrêt n° 494/19 Ch.c.C. du 28 mai 2019.

Les dérogations en question ne sont pas objectivement justifiées ni justifiables, ce d'autant plus que le Règlement précise, aux termes de son considérant (87), que les actes de procédure du Parquet européen qui sont destinés à produire des effets juridiques à l'égard de tiers devraient être soumis au contrôle des juridictions nationales conformément aux exigences et procédures prévues par le droit national.

Il convient encore de noter que le texte en question coexiste actuellement avec l'article 136-65 du Code de procédure pénale qui permet, à l'instar de l'article 133 du Code de procédure pénale constituant le droit commun en procédure pénale, à la partie poursuivante, en l'espèce au Procureur européen délégué, et à l'inculpé d'interjeter appel contre les décisions juridictionnelles prises par le juge d'instruction.

L'actuel article 136-48, paragraphe 3 du Code de procédure pénale risque de constituer une ouverture incitant à des appels interjetés par nombre de personnes autres que le Procureur européen, l'inculpé, la partie civile ou le tiers concerné justifiant d'un intérêt légitime personnel, conduisant à une démultiplication des recours, ce qui est attentatoire au caractère efficace des procédures intentées par le Parquet européen, auquel le Règlement attache une importance primordiale.

Point 3°

Le point 3 du projet de loi sous revue introduit un délai de forclusion pour exercer un recours en nullité et tente à cet égard d'aligner le régime des recours en nullité contre les actes d'enquête posés par le Procureur européen délégué au régime de droit commun, les écarts entre les deux procédures provenant du fait que certains pouvoirs accordés au Parquet européen sont exercés en procédure interne par le juge d'instruction.

Si la procédure pénale de droit commun fait la distinction entre les actes relevant de la procédure d'enquête, dont le régime des nullités est régie par l'article 48-2 du Code de procédure pénale et les actes relevant de la procédure d'instruction, dont le régime des nullités est régie par l'article 126 du Code de procédure pénale, les procédures dirigées par le Parquet européen ne connaissent que les actes d'enquête posés par les Procureurs européens délégués.

Le texte de l'article 136-62, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, que le projet de loi sous revue propose d'introduire, pose le principe général selon lequel, le Procureur européen délégué, l'inculpé, la partie civile et le tiers concerné justifiant d'un intérêt légitime personnel, peuvent demander la nullité des actes d'enquête exécutés, dans un délai de deux mois à compter de l'exécution de l'acte ou du dernier des actes, qu'il y ait eu inculpation ou non. Cette disposition est inspirée du régime des nullités de la procédure d'enquête, institué en droit commun par l'article 48-2 du Code de procédure pénale.

Le paragraphe 3, point 1° de l'article 136-62 du Code de procédure pénale, que propose de modifier le projet de loi sous examen, prévoit des délais de recours plus brefs dans l'hypothèse d'une inculpation par le Procureur européen délégué, qui se rapproche de l'hypothèse d'une instruction préparatoire en droit commun, en distinguant entre deux catégories de personnes :

- o L'inculpé dispose d'un délai de cinq jours ouvrables à compter de son inculpation pour introduire un recours en nullité à l'encontre des actes d'enquête exécutés préalablement à son inculpation, à l'instar du régime institué en droit commun de la procédure pénale par l'article 48-2, paragraphe 3, premier tiret, du Code de procédure pénale ;

Les actes d'enquêtes exécutés postérieurement à l'inculpation pourront faire l'objet d'un recours en nullité par l'inculpé endéans un délai de cinq jours à partir de la connaissance de l'acte, à l'instar du régime institué en droit commun (article 126, paragraphe 3 du Code de procédure pénale) ;

- o Toute autre personne concernée conformément au paragraphe 1 – il serait peut-être préférable de parler de « personne visée au paragraphe 1 » pour éviter tout risque de confusion avec la terminologie employée par l'actuel article 136-48, paragraphe 3 du Code de procédure – c'est-à-dire le Procureur européen délégué, la partie civile et le tiers concerné justifiant d'un intérêt légitime personnel peut demander la nullité des actes d'enquête exécutés dans les cinq jours de la connaissance de l'acte en question, à l'instar du régime institué en droit commun de la procédure pénale par l'article 126, paragraphe 3 du Code de procédure pénale.

Le paragraphe 3, point 2° de l'article 136-62 du Code de procédure pénale prévoit qu'en l'absence d'inculpation, le prévenu pourra soulever la nullité d'un acte devant la juridiction de jugement, à peine de forclusion, avant toute demande, défense ou exception autre que les exceptions d'incompétence.

Il en suit que dans une affaire poursuivie par le Procureur européen délégué, le prévenu disposera du même droit que le prévenu poursuivi selon la procédure pénale de droit commun (cf. article 48-2, paragraphe 3, deuxième tiret, du Code de procédure pénale).

Tout en tenant compte des particularités des enquêtes pénales diligentées par le Procureur européen délégué, l'article en question règle la question du délai de forclusion en s'inspirant très largement de la procédure pénale de droit commun, en accordant aux personnes concernées la possibilité de solliciter un contrôle de la validité des actes de l'enquête par les juridictions nationales compétentes conformément aux exigences et procédures prévues par le droit national.

Point 4°

Le Règlement prévoit que les Procureurs européens délégués agissent en étroite coopération, en se prêtant mutuellement assistance et en se consultant régulièrement dans le cadre des affaires transfrontières.

On peut rappeler que le Procureur européen délégué chargé d'une affaire transfrontière peut déléguer une mesure d'enquête à un ou plusieurs Procureurs européens délégués d'un autre État membre.

Le Procureur européen délégué assistant exécute alors la mesure déléguée ou charge l'autorité nationale compétente de le faire.

Le projet de loi sous examen propose d'introduire une disposition qui règle la régime des demandes en nullité dirigées contre les actes d'enquête réalisés au Luxembourg dans le cadre d'une enquête transfrontière.

L'exercice de recours en nullité dirigés contre les actes d'enquête réalisés au Luxembourg par le Procureur européen délégué, en sa qualité d'assistant de son homologue en charge de l'enquête, risque de considérablement freiner voire de bloquer une enquête transfrontière.

Le projet de loi, en alignant le délai pour exercer le recours en nullité avec le délai prévu à l'article 136-51 du Code de procédure pénale pour introduire une requête en restitution d'objets et/ou de documents saisis dans le cadre d'une enquête transfrontière, instaure une solution qui permet d'éviter des situations dans lesquelles des objets et/ou documents ont été saisis mais ne pourraient pas être transférés au Procureur européen délégué requérant malgré l'expiration du délai prévu pour l'introduction d'une requête en restitution, étant donné qu'un recours en nullité contre les opérations de perquisition lors desquelles les objets/documents en question ont été saisis, reste théoriquement possible et pourrait toujours être intenté.

Il s'agit d'une mesure qui participe à l'efficacité des procédures transfrontières intentées par le Parquet européen qui est à saluer.

Point 5 °

Le projet de loi sous examen propose d'insérer à l'article 136-65 du Code de procédure pénale, qui traite de l'appel des ordonnances du juge d'instruction et de la chambre du conseil rendues en matière d'enquêtes menées par le Procureur européen délégué, une référence à l'article 136-50 du Code de procédure pénale relatif aux demandes en restitution, ouvrant ainsi, à « toute autre personne qui prétend avoir droit sur un objet placé sous la main de la justice » la possibilité de bénéficier d'un double degré de juridiction.

L'omission d'une telle référence dans l'actuel article 136-65 du Code de procédure pénale constitue un écart de la procédure pénale de droit commun injustifié que le projet a pour mérite d'abolir.

Toujours dans un souci de parallélisme des formes, le texte de loi sous revue introduit la possibilité de former appel par voie de courrier électronique, à l'instar de la solution retenue en procédure pénale de droit commun.

Finalement, le texte sous revue exclut la possibilité de se pourvoir en cassation contre les arrêts de la chambre du conseil de la Cour d'appel statuant dans le cadre d'une enquête transfrontière.

Il peut être rappelé qu'en procédure pénale de droit commun, l'article 416 du Code de procédure pénale dispose ce qui suit :

« (1) Le recours en cassation contre les arrêts préparatoires et d'instruction ou les jugements en dernier ressort de cette qualité, n'est ouvert qu'après l'arrêt ou le jugement définitif ; l'exécution volontaire de tels arrêts ou jugements préparatoires ne peut, en aucun cas, être opposée comme fin de non-recevoir.

(2) Le recours en cassation est toutefois ouvert contre les arrêts et jugements rendus sur la compétence et contre les dispositions par lesquelles il est statué définitivement sur le principe de l'action civile ».

Le projet de loi prévoit ainsi encore un alignement entre la procédure applicable en matière d'enquêtes transfrontières menées par le Parquet européen et la procédure pénale de droit commun lequel est à saluer et qui contribue à l'efficacité des procédures intentées par le Parquet européen.

Point 6°

La modification rédactionnelle aura pour effet de conférer aux seules personnes, qui dans le cadre d'une procédure intentée par le Parquet européen, se trouvent dans une situation procédurale similaire à celle de l'information judiciaire en droit national, l'intégralité des droits qui sont reconnus par le Code de procédure pénale au cours d'une instruction aux parties concernées, en fonction de leur statut au regard de la procédure.

Cette disposition modificative se justifie dans un esprit de parallélisme des procédures et garantit la préservation des droits des parties concernées. Elle n'appelle pas d'observation particulière.

Point 7°

La modification proposée introduit la généralisation de la compétence de la chambre du conseil de la Cour d'appel pour statuer en cas de désaccord entre le Parquet européen et les autorités judiciaires nationales sur la question de la compétence pour enquêter respectivement instruire une affaire.

Ce point n'appelle pas d'observation particulière.

Luxembourg, le 18 décembre 2024

*Pour le Procureur général d'Etat,
L'avocat général,
Bob PIRON*

