

Proposition de loi

portant modification du Code de procédure pénale

Avis du Conseil d'État

(19 mai 2026)

Par dépêche du 15 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 le même jour.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire de l'article unique.

Les avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du procureur général d'État ainsi que du cabinet d'instruction de Diekirch ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 8 janvier et 10 février 2026.

Considérations générales

Selon l'auteure de la proposition de loi, celle-ci a pour objet d'« introduire, dans le Code de procédure pénale, une limite maximale de durée pour la détention préventive, aujourd'hui absente du droit luxembourgeois ». Il s'agirait notamment de donner suite à une proposition du Contrôle externe des lieux privatifs de liberté et de « fixer un cadre temporel conformément à l'article 5 §3 de la Convention européenne des droits de l'homme », qui instaure le droit, pour toute personne arrêtée ou détenue, d'être jugée dans un délai raisonnable après son arrestation ou mise en détention, ou d'être libérée pendant la procédure. Ce faisant, la proposition de loi sous avis, toujours selon son auteure, « tente d'aligner le droit luxembourgeois sur les standards européens, sans entraver l'efficacité de la justice pénale ».

Le Code de procédure pénale actuel ne prévoit pas de durée maximale *in abstracto* d'une détention préventive, mais établit un système, résumé notamment dans l'avis du juge d'instruction directeur de Diekirch, qui (1) ouvre au détenu le droit de demander sa mise en liberté provisoire à tout stade de la procédure, (2) prévoit que le juge d'instruction peut, d'office ou sur demande, lever l'ordonnance de dépôt avec ou sans placement de l'inculpé sous surveillance électronique ou sous contrôle judiciaire et (3) prévoit, en tout état de cause, un réexamen périodique, par le ministère public, de la nécessité d'un maintien en détention préventive.

Le Conseil d'État note que les avis des autorités judiciaires sont, pour le moins, extrêmement défavorables à la proposition de loi sous avis. Selon le procureur général d'État, « [l]e dispositif de définition de la durée maximale de la détention préventive, tel qu'il est proposé sur le modèle du

droit français, soulève des difficultés pratiques : il est complexe, source potentielle de risques d'erreurs, aléatoire, insuffisant, incohérent, injustement méfiant du pouvoir judiciaire et inutile ». Toutefois, le Conseil d'État ne peut que constater qu'aucun de ces avis ne contient d'exemples concrets tirés de la pratique du droit français ni de commentaires doctrinaux, qui démontreraient la réalité des conséquences alléguées et qui seraient dès lors de nature à remettre en cause le principe de la réforme proposée par l'auteur de la proposition de loi sous avis.

Le régime actuel de la détention préventive remonte à la loi du 28 juillet 1973 portant modification du régime de la détention préventive¹.

Dans son avis du 28 décembre 1971 relatif au projet de loi n° 1549, qui devait aboutir à la loi précitée du 28 juillet 1973, le Conseil d'État avait souligné que « [l]a détention préventive est une mesure très grave, parce qu'elle prive de liberté un individu par ailleurs présumé innocent tant que sa culpabilité n'a pas été reconnue par une décision judiciaire définitive. Or, la liberté individuelle est assurée par la Constitution en son article 12², et la présomption d'innocence est la garantie de tous les citoyens et, comme telle, inscrite dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Toutefois, la nécessité sociale exigeant d'arriver à la découverte des infractions et de leurs auteurs rend souvent indispensable la mesure de la détention préventive. Cette "nécessaire injustice" comme s'est exprimé un ministre de la justice français, peut apparaître inévitable lorsqu'il y a lieu de redouter que l'inculpé ne cherche à disparaître pour échapper à la justice ou à se livrer à des manœuvres pour l'égarer (dissimulation ou destruction de preuves, pression sur les témoins, concertation entre inculpé et complices). Mais il va sans dire que la détention préventive doit rester une mesure exceptionnelle. Elle ne doit être ordonnée qu'en cas d'évidente nécessité et elle ne peut jamais être considérée comme une anticipation de la peine. Il importe, dès lors, de réduire au strict minimum l'emploi et la durée de la détention préventive et de rendre aussi fréquent que possible l'emploi de la liberté provisoire dont n'usent peut-être pas assez les juges d'instruction ».

Il avait encore noté que « [c]hez nous, la détention préventive et la mise en liberté provisoire ont toujours été réglementées par la loi et adaptées aux conceptions du moment concernant la liberté individuelle (cf. notamment la modification de l'article 94 du code d'instruction criminelle par la loi du 20 mars 1877 sur la détention préventive (Mémorial, p. 257), et la loi du 19 novembre 1929 sur l'instruction contradictoire (Mémorial, p. 977) en son article 5). Le présent projet entend reprendre l'évolution dans un sens libéral, par l'impulsion de certains incidents qui se sont produits dans les derniers temps. Il a pour objet d'enfermer dans de justes limites les redoutables pouvoirs du juge d'instruction en déterminant notamment quand le juge d'instruction peut décerner un mandat d'amener et quand peut prendre place la détention préventive ».

Il avait enfin conclu que « le Conseil d'État voudrait dès à présent recommander aux responsables d'examiner la question de la durée de la détention ordonnée par le juge d'instruction, à laquelle la loi n'a fixé aucune

¹ Mémorial A 48 du 21 août 1973. doc. parl. n° 1549.

² Actuellement article 17 de la Constitution.

limite définitive, malgré les dispositions afférentes de l'article 3 de la loi du 19 novembre 1929 sur l'instruction contradictoire³ ».

Le Conseil d'État n'avait toutefois pas été suivi dans cette approche par la Commission juridique de la Chambre des députés⁴ après que celle-ci avait reçu, à sa demande, les avis tant du ministre de la Justice que du procureur général d'État. Ces derniers avis n'ont toutefois pas été publiés au titre de la documentation parlementaire, de sorte que l'argumentaire y avancé ne peut plus être retracé à l'heure actuelle.

La position soutenue par le Conseil d'État dans son avis précité garde encore aujourd'hui toute sa valeur.

La décision de principe à prendre sur le choix entre le maintien du système actuel, que le Luxembourg a en commun avec la Belgique, et un système à délais maximaux fixes, inspiré du droit français, tel que celui découlant de la proposition de loi sous avis, appartient toutefois au législateur.

Si le législateur devait suivre la seconde voie, le Conseil d'État, rejoignant sur ce point l'avis du procureur général d'État, relève que la disposition unique proposée ne suffirait pas à elle seule pour régler la matière et qu'il s'imposerait, à l'instar du modèle français, de compléter ce dispositif de façon à le rendre effectif, notamment quant à l'influence sur les durées de détentions en cours de changement, pendant l'instruction, de la qualification initiale des faits (voir l'article 146 du code de procédure criminelle français).

Examen de l'article unique

L'article unique de la proposition de loi introduit au Code de procédure pénale un nouvel article 105-1, qui prévoit une série de durées maximales que peut avoir une détention préventive, en distinguant selon la nature de la peine encourue et de celle du fait incriminé.

Le paragraphe 1^{er} n'appelle pas d'observation.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État note que l'alinéa 6 prévoit que les ordonnances rendues par la chambre du conseil en application « du présent article » ne sont susceptibles d'aucun recours, nonobstant la possibilité de l'inculpé de demander une mise en liberté provisoire. En visant, de façon générale, les ordonnances rendues en application « du présent article », cette disposition fait double emploi avec le paragraphe 4, alinéa 5. Le Conseil d'État suggère de supprimer l'alinéa 6 du paragraphe 2, tout en renumérotant l'alinéa 5 du paragraphe 4 en paragraphe 5 nouveau. Si le Conseil d'État est suivi dans cette suggestion, le paragraphe 5 actuel sera à renuméroter en paragraphe 6.

³ Art. 3 de la loi modifiée du 19 novembre 1929 sur l'instruction contradictoire: « Si la chambre du conseil ou respectivement la chambre des mises en accusation n'a pas statué sur la prévention dans le mois à compter du premier interrogatoire, le procureur d'État ou respectivement le Procureur général d'État requerront la mise en liberté immédiate de l'inculpé, à moins que ces chambres, par une ordonnance motivée, rendue à l'unanimité, le ministère public entendu, ne déclarent que l'intérêt public exige le maintien de la détention. Il en sera de même successivement de mois en mois, si la chambre du conseil ou respectivement la chambre des mises en accusation n'ont pas statué sur la prévention à la fin d'un nouveau mois. »

⁴ Rapport de la Commission juridique de la Chambre des députés du 9 mai 1973, cité *in extenso* par l'avis du procureur général d'État, cité plus haut.

Le paragraphe 3 comprend une liste d'infractions qui justifient une durée maximale de détention préventive augmentée. Cette liste fait, pour l'essentiel, référence à des catégories d'infractions non autrement précisées (p.ex. « faits de nature sexuelle » ou « terrorisme ») et non pas à des infractions spécifiques, ce qui met en place une insécurité juridique quant aux circonstances permettant l'application de la durée prolongée, de telle sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Le paragraphe 4 prévoit une procédure qui permet, « à titre exceptionnel », de prolonger la durée maximale de la détention préventive de quatre mois. Outre la condition de l'exceptionnalité, il faut encore « que la mise en liberté de l'inculpé présenterait un risque grave pour la sécurité des personnes ou des biens ». Le Conseil d'État note que, dans son avis précité, le procureur général d'État propose d'ajouter cette formule à l'article 94 actuel du Code de procédure pénale en tant que quatrième situation permettant la mise en détention préventive d'un inculpé et réserve sa position si cette suggestion devait se traduire en amendement à la proposition de loi sous avis ou en projet de loi séparé.

Le paragraphe 5 n'appelle pas d'observation.

Observations d'ordre légistique

Article unique

Le Conseil d'État demande de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« À la suite de l'article 105 du Code de procédure pénale, il est inséré un article 105-1 nouveau, libellé comme suit : ».

Les guillemets ouvrants ne sont pas à souligner.

À l'article 105-1, à insérer, le numéro d'article est à faire suivre d'un point.

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Toutefois, lorsque les mots génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Aussi, dans le dispositif des actes normatifs, les qualificatifs des fonctions gouvernementales et d'autres charges publiques prennent la minuscule. Partant, il y a lieu d'écrire « tribunal d'arrondissement » et « procureur d'État ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Ainsi, il y a lieu d'écrire « dix ans » et « dix jours ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, à insérer, il est signalé que lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) ». Par analogie cette observation vaut également pour le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, à insérer.

Au paragraphe 2, alinéa 3, à insérer, il y a lieu d'insérer une virgule à la suite du mot « nullité ».

Au paragraphe 3, à insérer, il y a lieu d'écrire « ne peut pas excéder ».

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, à insérer, il est relevé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Par ailleurs, le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

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

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes