



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 8049

Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en oeuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification : 1° du Code pénal; 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Date de dépôt : 18-07-2022
Date de l'avis du Conseil d'État : 13-01-2023
Auteur(s) : Madame Josée Lorsché, Députée
Monsieur Gilles Roth, Député
Monsieur Yves Cruchten, Député
Monsieur Gilles Baum, Député

Le document « 8049 » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
	Résumé du dossier	Résumé	<u>4</u>
18-07-2022	Déposé	8049/00	<u>7</u>
29-11-2022	Avis du Conseil d'État (29.11.2022)	8049/01	<u>24</u>
28-12-2022	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Justice	8049/02	<u>33</u>
13-01-2023	Avis complémentaire du Conseil d'État (13.1.2023)	8049/03	<u>46</u>
18-01-2023	Rapport de commission(s) : Commission de la Justice Rapporteur(s) : Monsieur Mars Di Bartolomeo	8049/04	<u>49</u>
07-02-2023	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°32 Une demande de dispense du second vote a été introduite	8049	<u>70</u>
07-02-2023	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°32 Une demande de dispense du second vote a été introduite	8049	<u>76</u>
28-02-2023	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (28-02-2023) Evacué par dispense du second vote (28-02-2023)	8049/05	<u>78</u>
18-01-2023	Commission de la Justice Procès verbal (17) de la reunion du 18 janvier 2023	17	<u>81</u>
27-12-2022	Commission de la Justice Procès verbal (14) de la reunion du 27 décembre 2022	14	<u>85</u>
27-12-2022	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (08) de la reunion du 27 décembre 2022	08	<u>97</u>
07-12-2022	Commission de la Justice Procès verbal (11) de la reunion du 7 décembre 2022	11	<u>109</u>
07-12-2022	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (07) de la reunion du 7 décembre 2022	07	<u>118</u>
20-09-2022	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (28) de la reunion du 20 septembre 2022	28	<u>127</u>
20-09-2022	Commission de la Justice Procès verbal (47) de la reunion du 20 septembre 2022	47	<u>136</u>

Résumé

Synthèse de la proposition de loi n°8049

La présente proposition de loi met partiellement en œuvre l'article 82¹ de la Constitution. Intervenant dans le contexte particulier d'une affaire mettant en cause un ancien membre du Gouvernement, elle n'en constitue pas moins une loi applicable de manière générale et organise la procédure permettant de juger de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement après mise en accusation par la Chambre des Députés. La procédure est destinée à constituer une solution conforme à la Constitution et aux engagements internationaux liant le Luxembourg, notamment la Convention européenne des droits de l'homme. En même temps, il s'agit d'une solution *temporaire* en attendant le deuxième vote de la loi portant révision des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (proposition de révision constitutionnelle n° 7700) et son entrée en vigueur, conformément à son article 18, six mois après sa promulgation. La proposition de révision constitutionnelle n° 7700 modifie entièrement le système actuel des poursuites pénales contre les membres du Gouvernement en les soumettant au droit commun, sauf sur deux points accessoires². Il convient, par réalisme, de tenir compte dès à présent de cette nouvelle réalité, tout en respectant la Constitution actuellement en vigueur.

Le concept de la proposition de loi consiste à soumettre la procédure entièrement au droit commun tant en ce qui concerne le droit applicable au fond qu'en ce qui concerne la procédure, y compris en ce qui concerne la désignation de la juridiction de jugement, sauf dans la stricte mesure où l'actuel article 82 de la Constitution impose une intervention de la Chambre des Députés. Ceci revient à anticiper largement sur la révision de la Constitution, et présente l'avantage de permettre un passage sans difficulté du régime légal organisé par la présente loi au régime légal introduit suite à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle. Ainsi, l'équité de la procédure sera assurée tout en évitant, dans toute la mesure de l'actuellement possible, un régime particulier pour les membres du Gouvernement, que ce soit dans leur avantage ou dans leur désavantage.

La proposition de loi rend applicable la procédure pénale ordinaire dans toute la mesure où son application n'est pas contraire à l'article 82 de la Constitution en tant qu'il réserve prérogative de la mise en accusation des membres du Gouvernement à la Chambre des Députés. L'application du droit commun, en ce qui concerne la procédure, entraîne deux conséquences.

D'une part, l'enquête et l'instruction n'appartiennent pas à une commission spéciale qui serait formée au sein de la Chambre, mais aux autorités judiciaires, et elle a lieu conformément aux règles normales qui s'y appliquent. La proposition de loi prévoit ainsi l'application de la procédure pénale ordinaire.

D'autre part, l'éventuel jugement des membres du Gouvernement n'appartient pas à la Cour supérieure de justice (comme le prévoit, à titre transitoire, l'article 116 de la Constitution ainsi que l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire), mais aux juridictions de droit commun, selon le type d'infraction en cause : le tribunal de police sera compétent en cas de contravention, la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement sera compétente en cas de délit, la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement sera compétente en cas de crime.

¹ « Art. 82. La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilités, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées ».

² Ces deux points sont l'exclusion du déclenchement de l'action publique par une personne (« partie civile », dans le Code de procédure pénale) se présentant comme victime de l'infraction, et l'obligation, sauf en cas de flagrant délit, de l'autorisation préalable de la Chambre des Députés avant l'arrestation du membre du Gouvernement.

8049/00

N° 8049

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire

* * *

Dépôt: (Monsieur Gilles Roth, Député, Monsieur Gilles Baum, Député, Monsieur Yves Cruchten, Député, Madame Josée Lorsché, Députée): 18.7.2022

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	6
3) Commentaire des articles	9
4) Fiche financière	14

*

EXPOSE DES MOTIFS

La présente proposition de loi met partiellement en œuvre l'article 82 de la Constitution. Intervenant dans le contexte particulier d'une affaire mettant en cause un ancien membre du Gouvernement, elle n'en constitue pas moins une loi applicable de manière générale et organise la procédure permettant de juger de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement après mise en accusation par la Chambre des Députés. La procédure est destinée à constituer une solution conforme à la Constitution et aux engagements internationaux liant le Luxembourg, notamment la Convention européenne des droits de l'homme. En même temps il s'agit d'une solution *temporaire* en attendant le deuxième vote de la loi portant révision des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (projet de loi n° 7700) et son entrée en vigueur, conformément à son article 18, six mois après sa promulgation. La proposition de révision constitutionnelle 7700 modifie entièrement le système actuel des poursuites pénales contre les membres du Gouvernement en les soumettant au droit commun, sauf sur deux points accessoires¹. Il convient, par réalisme, de tenir compte dès à présent de cette nouvelle réalité, tout en respectant la Constitution actuellement en vigueur.

Le concept de la proposition de loi consiste à soumettre la procédure entièrement au droit commun tant en ce qui concerne le droit applicable au fond qu'en ce qui concerne la procédure, y compris en ce qui concerne la désignation de la juridiction de jugement, sauf dans la stricte mesure où l'actuel article 82 de la Constitution impose une intervention de la Chambre des Députés. Ceci revient à anticiper largement sur la révision de la Constitution, et présente l'avantage de permettre un passage sans difficulté du régime légal organisé par la présente loi au régime légal introduit suite à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle. Ainsi, l'équité de la procédure sera assurée tout en évitant, dans toute

¹ Ces deux points sont l'exclusion du déclenchement de l'action publique par une personne (« partie civile », dans le Code de procédure pénale) se présentant comme victime de l'infraction, et l'obligation, sauf en cas de flagrant délit, de l'autorisation préalable de la Chambre des Députés avant l'arrestation du membre du Gouvernement.

la mesure de l'actuellement possible, un régime particulier pour les membres du Gouvernement, que ce soit dans leur avantage ou dans leur désavantage.

*

I. – FONDEMENT CONSTITUTIONNEL

Les dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur

Il y a lieu de rappeler le texte actuel des articles 82 et 116 de la Constitution, ainsi rédigés :

« **Art. 82.** *La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilités, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées.* ».

« **Art. 116.** *Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.* ».

Le caractère obsolète de ces dispositions est indiscutable. Cette affirmation repose notamment sur le fait que l'article 116 prévoit une procédure pénale potentiellement détachée de l'application de lois pénales existantes au moment de la commission de l'infraction. Cette manière de procéder est, en effet, partiellement contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, le constituant a prévu dans la proposition de révision constitutionnelle 7700 la solution suivante :

« **Art. 83.**

(...)

(3) *Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction. Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction.*

(4) *Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.* ».

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, tant les cas de responsabilité pénale que la procédure de poursuite des membres du gouvernement seront soumis au droit commun. Les deux dérogations au droit commun contenues dans le nouveau régime constitutionnel seront les suivantes :

- 1) l'exclusion du déclenchement de l'action publique par une personne se présentant comme victime de l'infraction ;
- 2) l'obligation, sauf en cas de flagrant délit, de l'autorisation préalable de la Chambre des Députés avant l'arrestation du membre du Gouvernement.

*

II. – LE CONTEXTE

Dans une affaire impliquant un ancien membre du Gouvernement, l'enquête préliminaire² réalisée par le Parquet a pris une tournure rendant nécessaire, selon l'opinion du Parquet, l'audition du membre du gouvernement en question afin de manifester la vérité et de vérifier si des infractions pourraient lui être personnellement reprochées ou non. Le Parquet a décidé de ne pas procéder à cette audition en

² Art. 46 du Code de procédure pénale, avec usage du pouvoir du Procureur d'État de requérir du juge d'instruction des mesures sans qu'une instruction préparatoire soit ouverte – article 24-1, « mini-instruction ».

absence de l'autorisation par la Chambre des Députés. Cette décision du Parquet s'explique entre autres par le libellé de l'article 158 du Code pénal qui interdit à

« tous officiers du ministère public [...] qui, sans les autorisations prescrites par la Constitution, auront provoqué, donné, signé soit un jugement contre un membre du Gouvernement, ou un député, soit une ordonnance ou un mandat tendant à les poursuivre ou à les faire mettre en accusation [...] ».

De plus, il convient de mettre en évidence que l'interdiction d'interroger des membres du Gouvernement (ou d'anciens membres du Gouvernement, si l'infraction a pu être commise dans l'exercice de leur fonction) est admise, sur le fondement du monopole parlementaire de la « mise en accusation », par la doctrine belge qui peut servir de référence au Luxembourg, les textes constitutionnels étant similaires³.

Afin de ne pas retarder la procédure dans cette affaire, il a été décidé de ne pas attendre l'entrée en vigueur de la proposition de révision constitutionnelle 7700 (laquelle entraînera la disparition de toute compétence de la Chambre des Députés au profit de l'application pure et simple du droit commun de la procédure pénale). Cette décision rend désormais nécessaire une base légale permettant au Parquet de mener son enquête à l'égard du membre du Gouvernement, de manière à ce que celui-ci puisse le cas échéant (s'il s'avère que des éléments à charge suffisants existent à son encontre) être jugé, et que la procédure pénale puisse être clôturée à son égard si des charges suffisantes n'existent pas contre lui.

Dès lors, il s'agit d'organiser sous le régime de la Constitution actuelle l'autorisation de la Chambre pour qu'une enquête préliminaire ou, s'il y a lieu, une instruction puissent avoir lieu à l'égard du membre du Gouvernement, et pour que la Chambre puisse, le cas échéant⁴, décider sur la mise en accusation de ce dernier à la fin de l'enquête ou de l'instruction. Il ne convient cependant pas d'adopter une loi destinée à une personne en particulier, mais d'introduire une loi ayant un caractère général. Même si la loi consistera à rendre applicable le droit commun, il convient néanmoins de prévoir l'hypothèse (peut-être invraisemblable, mais non inenvisageable) d'une enquête visant (entre le moment de l'entrée en vigueur de la loi et celui où elle cessera d'être en vigueur suite à la révision constitutionnelle) un autre membre du Gouvernement, fût-ce pour une simple contravention, et qu'il aurait lieu de traiter de manière strictement identique à l'affaire dont le Parquet a saisi la Chambre des Députés.

La proposition suit ainsi l'exemple belge car à chaque fois qu'en raison de circonstances particulières, une loi de mise en œuvre partielle des textes constitutionnels relatifs à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement a été votée en Belgique, elle n'a jamais été une loi *ad personam*. Le législateur belge a toujours prévu une loi applicable de manière générale, quoique parfois limité dans le temps. Citons, à titre d'exemple, la loi du 19 juin 1865 « relative aux délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions » (*Pasinomie belge* 1865, p. 160), en vigueur pour une année, et qui était une loi dont le vote a été rendu nécessaire par l'affaire du duel entre un membre du gouvernement et un député.

Ceci implique, il est vrai, que la loi prévoit un certain nombre de dispositions insusceptibles d'intéresser les circonstances actuelles, en particulier en relation avec l'arrestation d'un membre de gouvernement à titre préventif.

Selon le modèle des lois belges en la matière, la proposition de loi est une **loi de mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution**, qui n'envisage que le cas des poursuites initiées par le ministère public tout en rappelant l'impossibilité, pour un particulier, de mettre en œuvre des poursuites. En revanche, la proposition de loi ne régleme pas l'enquête préalable à des poursuites à l'initiative de la Chambre des Députés elle-même et en dehors de l'initiative du ministère public, qui fait partie des prérogatives existant actuellement au profit de la Chambre⁵ : l'hypothèse de ce type de poursuites

3 M. Verdussen, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 536-537 : interdiction « de tout acte qui équivaldrait ou qui pourrait impliquer des poursuites » à l'encontre des membres du Gouvernement » ; voir aussi l'ouvrage de Rigaux et Trousse cité *ibid.* à la p. 537, note 1, selon laquelle « aussi longtemps que la Chambre des représentants n'a pas autorisé ou ordonné la poursuite, le Parquet n'a le droit ni de faire subir à un ministre des interrogatoires, ni de faire des perquisitions dans son hôtel, ni, généralement, d'informer contre lui personnellement ».

4 Le cas échéant : en effet, si à ce moment la révision constitutionnelle est entrée en vigueur, la Chambre perdra ce pouvoir actuellement prévu à l'article 82 de la Constitution.

5 Ce point a été démontré dans un avis du Parquet général auprès de la Cour de cassation de Belgique dans le cadre d'un projet de loi belge tendant à définir la responsabilité pénale des ministres et des secrétaires d'Etat déposé le 3 octobre 1975 (*Document parlementaire*, Chambre des représentants, 1974-1975, n° 651, p. 69). Cela fait partie de la prérogative de « mise en accusation » des membres du Gouvernement.

avant l'entrée en vigueur du texte de la proposition de révision constitutionnelle 7700 est trop peu plausible et la réglementation qu'il faudrait instituer pour les rendre possible est si compliquée – l'enquête préalable serait à confier à une commission spéciale de la Chambre – qu'il a été jugé disproportionné de l'inclure dans la présente proposition de loi⁶.

*

II. – LIMITES IMPOSEES PAR LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Il est entendu que les dispositions des traités internationaux en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier de la Convention européenne des droits de l'homme, doivent être entièrement respectées. Cela implique nécessairement que la loi ne crée aucune infraction spécifique pour les membres du Gouvernement en la rendant applicable rétroactivement et qu'elle définisse précisément la procédure permettant d'engager leur responsabilité pénale (sous peine de ne pas être une procédure « prévue par la loi » au sens de la Convention européenne des droits de l'homme).

La présente proposition de loi renonce, en ligne avec le texte de la révision constitutionnelle, à toute définition d'une infraction pénale spéciale qui serait applicable à la situation des ministres (infractions d'« abus de fonctions »⁷, « manquement aux devoirs de leur charge »⁸, « impérite budgétaire » : c'est là ce qui était envisagé comme possibilité par les articles 82 et 116 de la Constitution), pour se borner à l'application du droit commun.

Selon la présente proposition de loi, les membres du Gouvernement ne pourraient être déclarés coupables que des infractions prévues par le droit commun du Code pénal et des lois pénales particulières en vigueur au moment des faits. Ces lois pénales, dans la mesure où elles s'appliquent à tous, s'appliquent dès à présent aux membres du Gouvernement comme aux autres citoyens. De la même manière, les lois pénales dotées d'un champ d'application personnel délimité s'appliquent dès à présent aux membres du Gouvernement lorsqu'ils entrent dans ce champ d'application personnel. Ceci sera apprécié par les juridictions, par interprétation des dispositions légales définissant des infractions qui ne peuvent être commises que par les titulaires de certaines fonctions. L'adoption d'une procédure permettant la poursuite pénale d'une éventuelle violation des textes préexistants et qui est applicable à la poursuite d'infractions commises avant l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi, ne constitue dès lors pas une violation du principe de la non-rétroactivité du droit pénal de fond, garanti par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Convention européenne des droits de l'homme exige que la procédure de jugement d'un membre du Gouvernement soit définie par la loi, ce qui n'était pas le cas auparavant. L'article 116, de la Constitution, définissant un régime transitoire, est trop vague à cet effet : cf. l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Coëme c. Belgique*, arrêt du 22 juin 2000, n° 32492/96 et al.. Une mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution actuellement en vigueur s'impose dès lors. Le fait que cette loi s'applique à l'avenir, après son entrée en vigueur, à l'égard de faits antérieurs correspond aux principes généraux de l'application des lois de procédure pénale dans le temps et n'est pas considéré comme contraire à la Convention par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁹. Ainsi, la présente proposition de loi respecte les dispositions internationales ayant trait à la procédure pénale.

Il en va ainsi d'autant plus que la procédure mise en place par la présente proposition de loi ne contient pas d'éléments singuliers et est conforme, dans toute la mesure du possible, au droit commun.

⁶ Le projet de loi définitif belge déposé le 3 octobre 1975 (et non voté) est, par sa complexité spécialement sur ce point, un précédent assez dissuasif.

⁷ Infraction qu'il était envisagé de créer en Belgique, dans le cadre du projet de loi tendant à définir la responsabilité pénale des ministres et des secrétaires d'Etat, déposé le 3 octobre 1975 (précité). Le projet de loi belge définitif y renonce et contient un article 3 ainsi rédigé : « *Les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières sont applicables aux Ministres et aux Secrétaires d'Etat* ».

⁸ Infraction politique mise en œuvre à différentes époques de l'histoire française, depuis le procès du ministre Malvy en 1918 : voir A. Bancaud, « L'« erreur capitale » de mêler la Cour de cassation à la justice politique : les répercussions des procès de Riom, Pétain et Laval », revue *Histoire de la justice* n° 27 (2017), p. 99 et s.

⁹ Arrêt *Coëme c. Belgique*, précité, § 148.

III. – L'APPLICATION DE LA PROCEDURE PENALE ORDINAIRE

La proposition de loi rend applicable la procédure pénale ordinaire dans toute la mesure où son application n'est pas contraire à l'article 82 de la Constitution en tant qu'il réserve prérogative de la mise en accusation des membres du Gouvernement à la Chambre des Députés. L'application du droit commun, en ce qui concerne la procédure, entraîne deux conséquences.

D'une part, l'enquête et l'instruction n'appartiennent pas à une commission spéciale qui serait formée au sein de la Chambre, mais aux autorités judiciaires, et elle a lieu conformément aux règles normales qui s'y appliquent. La proposition de loi prévoit ainsi l'application de la procédure pénale ordinaire.

D'autre part, l'éventuel jugement des membres du Gouvernement n'appartient pas à la Cour supérieure de justice (comme le prévoit, à titre transitoire, l'article 116 de la Constitution¹⁰ ainsi que l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2 de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire), mais aux juridictions de droit commun, selon le type d'infraction en cause : le tribunal de police sera compétent en cas de contravention, la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement sera compétente en cas de délit, la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement sera compétente en cas de crime. Cette solution, qui est également celle qui s'imposera après l'entrée en vigueur du texte de la proposition de révision constitutionnelle 7700, a l'avantage de garantir pleinement, et dans les mêmes conditions que celles prévues par le droit commun, le double degré de juridiction. De même ne se posera pas l'épineux problème des éventuels co-auteurs et complices d'un membre du Gouvernement, qui seraient censés être jugés (par application des principes applicables en matière de connexité d'infractions) devant la juridiction supérieure qui serait compétente pour juger les membres du Gouvernement : cette dérogation au droit commun, s'appliquant à des personnes qui n'ont même pas la qualité de membre du Gouvernement, est difficilement justifiable¹¹.

Par ailleurs, l'application du droit commun de la procédure pénale aura l'important avantage de permettre que la procédure puisse continuer sous le même régime, celui du droit commun, après l'entrée en vigueur du texte de la proposition de révision constitutionnelle.

Les exceptions au droit commun qui devront être prévues sont celles qui découlent de l'article 82 de la Constitution.

Les particuliers ne peuvent déclencher l'action publique, que ce soit par voie de constitution de partie civile devant un juge d'instruction ou par voie de citation directe devant la juridiction de jugement. Cette interdiction est d'ailleurs destinée à être maintenue après l'entrée du texte de la proposition de révision constitutionnelle 7700, qui réserve le monopole de la poursuite au ministère public.

Le ministère public a l'obligation d'obtenir l'autorisation de la Chambre des Députés pour les mesures d'enquête s'appliquant aux membres du Gouvernement personnellement. La décision sur la « mise en accusation », c'est-à-dire sur la saisine de la juridiction de jugement, appartient à la Chambre des Députés et non au pouvoir judiciaire. L'arrestation d'un membre de gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés sauf le cas de flagrant délit, comme le prévoit le texte de la proposition de révision constitutionnelle (art. 83, par. 4).

*

IV. – LA MISE EN ACCUSATION PAR LA CHAMBRE

Selon l'article 82 de la Constitution, « la Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement ». En application de cet article, la présente loi vient préciser la procédure applicable à cette accusation tout en renvoyant pour le droit pénal applicable au fond au droit pénal ordinaire.

¹⁰ Sur ce point, la solution en vigueur en Belgique sous le régime de la Constitution de 1831 dont s'inspire notre article 82 de la Constitution était différente. La compétence de la Cour de cassation y était prévue à titre définitif.

¹¹ La Belgique a d'ailleurs été condamnée pour cette raison par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Coëme c. Belgique*, précité, et *Claeys c. Belgique*, n° 46825/99. Même si la condamnation a eu lieu en raison de l'absence de textes législatifs prévoyant cette extension de compétence pour connexité, on sent à la lecture de l'arrêt que le principe même de déférer des non-membres du Gouvernement à la Cour de cassation de Belgique a semblé être une anomalie aux yeux de la Cour européenne des droits de l'homme.

Il se déduit de cet article que la chambre doit pouvoir procéder elle-même à la mise en accusation d'un membre du Gouvernement. Il convient de préciser que la présente proposition de loi n'organise que la situation dans laquelle la Chambre des Députés vote la mise en accusation d'un membre du Gouvernement après avoir été saisie par le Parquet. Sur ce point, la loi ne procède qu'à une mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution. Mais, que la Chambre soit saisie par le Parquet ou qu'elle se saisisse elle-même, la loi prévoit le renvoi du membre du Gouvernement devant les juridictions pénales ordinaires.

En votant sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement, la Chambre exerce ses prérogatives constitutionnelles. Cela conduit cependant les députés à exercer leurs pouvoirs dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction pénale. Afin de respecter le secret de l'enquête et de l'instruction tel que le prévoit l'article 8 du Code de procédure pénale, la résolution de la Chambre ne peut pas être adoptée en séance publique. L'adoption d'une telle résolution doit se dérouler en séance non publique comme l'autorise l'article 61 de la Constitution. Tous les membres de la Chambre, ainsi que les membres de l'administration parlementaire sont alors soumis au secret de l'instruction. Il en va du principe d'égalité devant la loi ainsi que du respect de la présomption d'innocence du membre du Gouvernement mis en accusation.

Dans certaines circonstances, des déclarations publiques sur l'affaire par un membre de la Chambre des Députés qui ferait état du dossier dont la Chambre a été saisie seraient, de surcroît, susceptibles de conduire à la condamnation du Luxembourg par la Cour européenne des droits de l'homme. En 1995, la France a ainsi été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme¹² pour violation de la présomption d'innocence, garantie par l'article 6 paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette violation existait en raison des déclarations prononcées pendant l'enquête pénale par M. Michel Poniatowski, alors ministre de l'Intérieur, accompagné par deux fonctionnaires de police, mettant en cause M. Allenet de Ribemont comme instigateur de l'assassinat de M. Jean de Broglie, député de l'Eure. Dans son arrêt, la Cour a jugé que le principe de la présomption d'innocence ne s'impose pas uniquement au juge pénal statuant sur le bien-fondé d'une accusation, mais aussi aux autres autorités (paragraphe 33 de l'arrêt). Il ne fait pas de doute que la Cour européenne des droits de l'homme jugerait que le principe de la présomption d'innocence s'impose aux députés appelés à statuer sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement selon la procédure organisée par la présente proposition de loi.

Cependant, comme le précise la proposition, le secret de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande ou proposition de mise en accusation ni à ce qu'elle communique au public sa décision sur la demande ou la proposition.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi s'applique

- aux membres du Gouvernement en exercice, pour des infractions qui leur sont reprochées pendant l'exercice de leurs fonctions, que ces infractions aient été commises dans ou en dehors de leurs fonctions ; elle s'applique également aux infractions antérieures au début des fonctions du membre du Gouvernement en exercice ;
- aux anciens membres du Gouvernement pour des infractions qu'il leur est reproché d'avoir commises dans l'exercice de leurs anciennes fonctions.

Article 2

Seules les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières sont applicables à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

¹² CEDH, 10 février 1995, *Allenet de Ribemont c. France*, req. n° 15175/89.

Article 3

La procédure d'enquête, d'instruction, de poursuite et de jugement dirigée, à l'initiative du ministère public, contre un membre du Gouvernement est soumise aux dispositions ordinaires de la procédure pénale sous réserve des dispositions dérogatoires prévues aux articles 4 à 8 de la présente loi.

La personne lésée ainsi que les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique, que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe devant une juridiction répressive. Elles peuvent toutefois, dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, se constituer partie civile sous les conditions et dans les formes prévues par les dispositions ordinaires de la procédure pénale.

Article 4

Les mesures d'enquête s'appliquant à un membre du Gouvernement, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne, sont subordonnées à l'obtention par le Procureur d'Etat territorialement compétent d'une autorisation de la Chambre des Députés. A cette fin, le Procureur d'Etat adresse au Président de la Chambre des Députés une demande d'autorisation, accompagnée des éléments et pièces qui justifient la demande.

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur la demande du Procureur d'Etat.

Article 5

(1) En l'absence d'ouverture d'une instruction, le Procureur d'Etat établit, à la fin de la procédure d'enquête, un rapport sur le résultat de celle-ci et le transmet au Président de la Chambre des Députés, accompagné de l'ensemble des pièces de l'enquête. Il y formule sa proposition tendant soit à ce qu'il n'y ait pas de mise en accusation du membre du Gouvernement, soit à ce que le membre du Gouvernement soit mis en accusation par la Chambre des Députés et cité par le ministère public devant le tribunal de police ou devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, selon la nature de l'infraction.

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur la proposition du Procureur d'Etat. Si elle décide de mettre en accusation le membre du Gouvernement pour les infractions dont elle indique le libellé, elle retransmet le dossier au Procureur d'Etat afin que celui-ci procède par voie de citation conformément aux dispositions ordinaires de la procédure pénale.

(2) Les articles 132 et 132-1 du Code de procédure pénale ne sont pas applicables.

(3) Le recours, par le Procureur d'Etat, à la procédure de la requête tendant à la délivrance d'une ordonnance pénale conformément aux articles 364 à 403 du Code de procédure pénale est soumis à l'autorisation de la Chambre des Députés, donnée en séance non publique. Il en va de même du recours à la procédure du jugement sur accord régie par les articles 563 à 578 du Code de procédure pénale.

Article 6

(1) En cas d'ouverture d'une instruction, les articles 127 à 131 du Code de procédure pénale, ayant trait au règlement de la procédure, ne sont pas applicables à l'égard du membre du Gouvernement inculqué. Ils sont remplacés par les dispositions des paragraphes 2 et 3 du présent article.

(2) Lorsque l'instruction lui paraît terminée, le juge d'instruction rend une ordonnance de clôture de l'instruction et communique le dossier au procureur d'Etat.

Celui-ci saisit de réquisitions écrites la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement d'une demande d'avis motivé sur les suites de la procédure.

Dans tous les cas le juge d'instruction est tenu de faire un rapport écrit à la chambre du conseil.

Le dossier, y compris le rapport du juge d'instruction, est mis à la disposition de l'inculqué et de la partie civile et de toute autre partie en cause ainsi que de leur avocat, huit jours ouvrables au moins avant celui fixé pour l'examen par la chambre du conseil. Le greffier avise les intéressés au plus tard l'avant-veille de ce délai, par lettre recommandée.

L'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement n'est pas publique. L'inculpé, la partie civile et toute autre partie en cause et leurs avocats, avertis par le greffier conformément à l'alinéa précédent, ont seuls le droit d'y assister et de fournir tels mémoires et de faire telles réquisitions, verbales ou écrites, qu'ils jugent convenables. L'inculpé ou son avocat a toujours la parole le dernier.

Les formalités des deux alinéas qui précèdent sont à observer à peine de nullité, sauf si l'inculpé ou la partie civile y ont renoncé.

Si la chambre du conseil estime que les faits reprochés à l'inculpé ne constituent ni crime, ni délit, ni contravention ou s'il n'existe pas de charges suffisantes contre l'inculpé elle émet l'avis qu'il n'y a pas lieu à suivre.

Si elle estime qu'il existe des charges suffisantes contre l'inculpé et que les faits constituent une contravention, elle émet l'avis qu'il y a lieu de renvoyer l'inculpé devant le tribunal de police ; si elle estime que les faits constituent un délit, elle émet l'avis qu'il y a lieu de renvoyer l'inculpé devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement ; si elle estime que les faits constituent un crime, elle émet l'avis qu'il y a lieu de renvoyer l'inculpé devant la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement.

L'avis motivé de la chambre du conseil n'est pas susceptible d'une voie de recours devant une autre juridiction. Il est notifié par le greffier aux parties en cause dans les formes prévues pour les notifications en matière répressive.

(3) La Chambre des Députés statue sur la mise en accusation au vu des pièces de l'instruction et de l'avis motivé de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement qui sont transmis par le Procureur d'Etat au Président de la Chambre des Députés.

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur le dossier qui lui a été transmis. Si elle décide de mettre en accusation le membre du Gouvernement pour les infractions dont elle indique le libellé, elle retransmet le dossier au Procureur d'Etat afin que celui-ci procède par voie de citation devant la juridiction compétente conformément aux dispositions ordinaires de la procédure pénale. La mise en accusation par la Chambre des Députés vaut renvoi soit devant la chambre correctionnelle, soit devant la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement pour les besoins des articles 182 ou 217 du Code de procédure pénale.

Si la Chambre des Députés décide qu'il n'y a pas lieu à suivre à l'égard de l'inculpé, sa décision produit les effets d'une décision judiciaire de non-lieu régie par l'article 135 du Code de procédure pénale ; les articles 135-1 et 135-2 du Code de procédure pénale sont applicables au membre du Gouvernement ayant bénéficié d'une décision de non-lieu de la Chambre des Députés.

Article 7

Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

Article 8

Sous les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal, les députés et les membres de l'administration parlementaire sont tenus au secret professionnel en ce qui concerne les éléments, couverts par le secret de l'enquête et de l'instruction au sens de l'article 8 du Code de procédure pénale, dont ils obtiennent connaissance du fait des communications du Procureur d'Etat.

Le secret de l'enquête et de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande ou proposition conformément aux articles 4, 5 et 6, ni à ce qu'elle communique au public sa décision sur la demande. Cette communication se fait par le Président de la Chambre des Députés.

Article 9

Le membre du Gouvernement a accès, dans le cadre des dispositions ordinaires de la procédure pénale, aux pièces de l'enquête et, le cas échéant, de l'instruction. Il a également accès au dossier de l'instruction dans les conditions déterminées à l'article 6, paragraphe 2. Il ne peut adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces.

Article 10

La présente loi ne fait pas obstacle à la possibilité pour la Chambre des Députés d'accuser, en dehors d'une initiative du ministère public, les membres du Gouvernement conformément à l'article 82 de la Constitution.

En cas de pareille mise en accusation par la Chambre des Députés, le membre du Gouvernement poursuivi est cité par le ministère public devant la juridiction répressive compétente désignée par le Code de procédure pénale. Celle-ci applique les lois désignées à l'article 2 de la présente loi ; la procédure de jugement est celle prévue par les dispositions ordinaires de la procédure pénale.

Article 11

L'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire est abrogé.

Article 12

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du *** sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ».

Article 13

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Elle cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur d'une loi portant révision de la Constitution et abrogeant son article 82 actuellement en vigueur. Dans ce cas, les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de la présente loi continueront de produire leurs effets légaux dans le cadre de la suite de la procédure visant le membre du Gouvernement.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Ce texte définit le champ d'application de la loi en ce qui concerne les infractions qui sont reprochées aux membres du Gouvernement. La notion de « membres du Gouvernement » est une notion qui apparaît dans la Constitution (article 76 et suivants) et dans l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal. Elle vise les ministres et les secrétaires d'Etat et ne requiert pas de définition séparée dans la présente loi.

En revanche, il est nécessaire de définir les infractions visées par rapport à l'époque où elles auraient été commises par les membres actuels ou anciens du Gouvernement. L'article 82 de la Constitution est communément interprété comme étant applicable à la fois aux membres du Gouvernement en exercice, pour des infractions qui leur sont reprochées pendant l'exercice de leurs fonctions, que ces infractions aient été commises dans ou en dehors de leurs fonctions ; il s'applique également aux infractions antérieures au début des fonctions ; enfin, il s'applique encore aux anciens membres du Gouvernement pour des infractions qu'il leur est reproché d'avoir commises dans l'exercice de leurs anciennes fonctions (voir les références doctrinales et jurisprudentielles in C. Hirsch, « La responsabilité pénale des membres du Gouvernement : tentative d'état des lieux et perspectives », *Pas. lux.* 40, spéc. p. 124-125).

La présente proposition reprend cette définition des infractions visées. En conséquence, la référence aux « membres du Gouvernement » dans la suite de la proposition de loi s'entend des membres du Gouvernement auxquels il est reproché d'avoir commis une infraction au sens de l'article 1^{er}.

Article 2

Cet article a trait aux dispositions pénales de fond applicables à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Il est renvoyé au point II de l'exposé des motifs, tant en ce qui concerne les raisons

de la renonciation à la définition, envisagée par l'article 82 de la Constitution, d'une ou plusieurs infractions politiques spécifiques qu'en ce qui concerne le respect du principe de non-rétroactivité des incriminations par le texte de la proposition de loi, pour ce qui est des infractions qui auraient été commises antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

De ce fait, comme l'indique l'article 2 de la proposition, seules les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières sont applicables à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

Article 3

Cet article comporte deux alinéas logiquement liés.

Le premier tire les conséquences du choix, expliqué dans l'exposé des motifs, de soumettre la procédure pénale à l'égard des membres du Gouvernement aux dispositions ordinaires de la procédure pénale, sous la seule réserve des dérogations imposées par l'article 82 de la Constitution.

Le second alinéa a trait à l'une des dérogations ainsi imposées, d'application générale. Il s'agit de l'interdiction de la mise en mouvement de l'action publique par les personnes lésées (« parties civiles ») ainsi que, par extension, par les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale¹³. Cette interdiction est reconnue par la jurisprudence comme se rattachant à l'article 82 de la Constitution (voir spécialement Cour Supérieure de Justice, assemblée générale, 5 décembre 2002, n° 337/02, *Ann. dr. lux.* 2003, spéc. p. 685, motivant par l'article 82 et le monopole de la Chambre des Députés quant à la « mise en accusation » des membres du Gouvernement l'irrecevabilité d'une citation directe contre un membre du Gouvernement).

Pour autant, le droit des parties lésées d'exercer les droits reconnus à la partie civile n'est pas méconnu par le texte proposé. Dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, les parties lésées pourront se constituer partie civile et demander ainsi la réparation de leur préjudice (Code de procédure pénale, spécialement articles 58 et 183-1).

Article 4

Ainsi que l'explique l'exposé des motifs, la première dérogation au droit commun de la procédure pénale imposée par l'article 82 de la Constitution (tel qu'il est communément interprété) et confirmée par l'article 158 du Code pénal est de subordonner à une autorisation de la Chambre des Députés les mesures d'enquête s'appliquant à un membre du Gouvernement.

Il est prévu par la proposition que pour obtenir cette autorisation, le Procureur d'Etat territorialement compétent adresse une demande d'autorisation au Président de la Chambre des Députés, la Chambre statuant en séance non publique. Cette dernière dérogation à la publicité des séances de la Chambre se justifie, d'une part, par le souci du respect du droit commun de la procédure pénale qui est caractérisée par le secret (article 8 du Code de procédure pénale) et par le souci d'éviter qu'à travers des déclarations publiques des Députés exprimant leur avis sur la procédure pénale, il ne soit porté atteinte à la présomption d'innocence du membre du Gouvernement poursuivi, ce qui risquerait de constituer une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est renvoyé à cet égard à la fin de l'exposé des motifs.

Article 5

L'article 5 a trait à la fin de la procédure d'enquête en l'absence d'ouverture d'une instruction (laquelle, conformément à l'article 49 du Code de procédure pénale, n'est obligatoire qu'en matière de crime).

¹³ En voici le texte : « *Toute association, d'importance nationale, dotée de la personnalité morale et agréée par le ministre de la Justice peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens des articles 245 à 252, 310, 310-1, 375, 382-1, 382-2, 401bis ou 409 du Code pénal ou des articles 442-1bis, 444(2), 453, 454, 455, 456, 457, 457-1, 457-2, 457-3 et 457-4 du Code pénal et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel ou moral et même si l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public.*

Quand il s'agit d'une infraction au sens des articles 444(2), 453, 454, 455, 456, 457, 457-1, 457-2, 457-3, et 457-4 du Code pénal commise envers des personnes considérées individuellement ou encore d'une infraction au sens des articles 245 à 252, 310, 310-1, 375, 382-1, 382-2, 401bis ou 409 du Code pénal, l'association ne pourra exercer par voie principale les droits reconnus à la partie civile qu'à la condition que ces personnes déclarent expressément et par écrit ne pas s'y opposer. »

Premier paragraphe :

En droit commun, le ministère public décide seul s'il y a lieu d'abandonner les poursuites, soit pour cause d'absence de charges suffisantes, soit pour des raisons d'opportunité (« classement sans suite »), ou s'il y a lieu de poursuivre le prévenu pour les infractions qui seront libellées par la citation du ministère public devant le tribunal de police ou devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement.

Cette compétence du ministère public existant en droit commun doit composer avec la compétence, attribuée par l'article 82 de la Constitution à la Chambre des Députés, d'accuser les membres du Gouvernement. En conséquence, l'article 5 du projet prévoit que le Procureur d'Etat établit à la fin de la procédure d'enquête un rapport sur le résultat de celle-ci et le transmet au Président de la Chambre des Députés, accompagné de l'ensemble des pièces de l'enquête. Il y formule sa proposition tendant soit à ce qu'il n'y ait pas de mise en accusation du membre du Gouvernement, soit à ce que le membre du Gouvernement soit mis en accusation par la Chambre des Députés et cité par le ministère public devant le tribunal de police ou devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, selon la nature de l'infraction.

Il ne peut cependant s'agir là que d'une simple proposition ayant une valeur purement consultative. La compétence pour prendre la décision appartient à la seule Chambre des Députés (article 5, paragraphe 1^{er}, 2e alinéa du projet).

Deuxième paragraphe :

Etant donné que la décision sur la mise en accusation du membre du gouvernement n'appartient qu'à la Chambre des Députés, la mise en œuvre de la faculté de décriminalisation ou décorrectionnalisation pour cause de circonstances atténuantes, prévue par les articles 132 et 132-1 du Code de procédure pénale¹⁴, lesquels présupposent une compétence décisionnelle de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement, n'est pas praticable. Ceci ne porte évidemment pas atteinte à la possibilité pour la juridiction de jugement d'accorder au membre du Gouvernement le bénéfice de circonstances atténuantes.

Enfin, le *troisième paragraphe* de l'article 5 prévoit l'hypothèse selon laquelle le Procureur d'Etat aurait l'intention de demander la délivrance d'une ordonnance pénale conformément aux articles 364 à 403 du Code de procédure pénale, ou d'avoir recours à un jugement sur accord (articles 563 à 578 du même Code). Dans la logique de l'article 82 de la Constitution, la décision afférente est soumise à l'autorisation de la Chambre des Députés.

Article 6

En cas d'ouverture d'une instruction, les articles 127 à 131 du Code de procédure pénale mettent en place un système complet, à double degré de juridiction, par lequel la chambre du conseil du tribunal et, sur appel, la chambre de conseil de la Cour sont appelées à statuer sur la présence ou l'absence de charges suffisantes à l'égard de l'inculpé. L'application de cette procédure à un membre du Gouvernement se heurte à la nécessité d'une mise en accusation réservée par l'article 82 de la Constitution à la Chambre des Députés.

En conséquence, l'article 6 du projet remplace les dispositions du droit commun relatives aux « ordonnances de règlement lorsque la procédure est complète » par un avis motivé de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement, procédure inspirée de l'article 21 de la loi du 20 juin 2001 sur

¹⁴ En voici le texte : « Art. 132. – (1) *Pour les faits qualifiés crimes qui n'ont pas fait l'objet d'une instruction préparatoire et qui sont de nature à n'être punis que de peines correctionnelles, le procureur d'Etat peut, s'il estime que par application de circonstances atténuantes il y a lieu à renvoi devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, saisir directement à ces fins la chambre du conseil par des réquisitions écrites, en lui soumettant le dossier.*

(2) *La chambre correctionnelle ne peut décliner sa compétence en ce qui concerne les circonstances atténuantes admises par la chambre du conseil.*

Art. 132-1. (1) *Pour les faits qualifiés délits qui n'ont pas fait l'objet d'une instruction préparatoire et qui sont de nature à n'être punis que de peines de police, le procureur d'Etat peut, s'il estime que par application de circonstances atténuantes il y a lieu à renvoi devant le tribunal de police, saisir directement à ces fins la chambre du conseil par des réquisitions écrites, en lui soumettant le dossier.*

(2) *Le tribunal de police ne peut décliner sa compétence en ce qui concerne les circonstances atténuantes admises par la chambre du conseil. »*

l'extradition, qui prévoit que l'extradition est accordée ou refusée par le ministre de la Justice, mais après que la Chambre de conseil de la Cour d'appel ait émis un avis motivé.

L'avis de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement est nécessairement, au regard de l'article 82 de la Constitution, un avis purement consultatif et ne liera pas la Chambre des Députés qui conserve son pouvoir de décision constitutionnel. En tant qu'avis non décisionnel, il n'est pas susceptible d'une voie de recours (appel ou pourvoi en cassation).

Pour cette raison également, la décriminalisation ou décorrectionnalisation par décision de la juridiction d'instruction (art. 130-1 et 131-1 du Code de procédure pénale) n'est pas envisageable ; à cet égard il est renvoyé au commentaire du deuxième paragraphe de l'article 5.

Il est nécessaire de transposer, dans la logique de l'actuel article 82 de la Constitution, l'article 135 du Code de procédure pénale (« L'inculpé à l'égard duquel la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement ou la chambre du conseil de la cour d'appel a dit n'y avoir lieu à suivre, ne peut plus être recherché à l'occasion du même fait, à moins qu'il ne survienne de nouvelles charges »), en donnant à la décision de non-lieu de la Chambre des Députés les effets d'une décision de la juridiction d'instruction, sous réserve de la possibilité d'une reprise de l'information en cas de survenance de charges nouvelles, conformément au droit commun des articles 135-1 et 135-2 du Code de procédure pénale¹⁵.

Article 7

L'article 7 est directement repris du texte du projet du nouvel article 83, paragraphe 4 de la Constitution, tel qu'il résulte du projet de révision des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution.

Article 8

Le secret de l'enquête et de l'instruction est prévu en droit commun, tant dans l'intérêt des personnes visées par une instruction ou par une enquête préliminaire que dans l'intérêt de la sérénité de la justice, par l'article 8 du Code de procédure pénale :

« (1) Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète.

(2) Sous réserve des dérogations découlant en droit interne notamment des engagements internationaux en matière de coopération internationale, toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal.

... »

L'égalité devant la loi justifie de maintenir le même type de secret en ce qui concerne la procédure devant la Chambre des Députés. Il s'appliquera à tous les Députés et membres du personnel de la Chambre.

Pendant, le deuxième alinéa du texte précise que le secret de l'enquête et de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande ou proposition conformément aux articles 4, 5 et 6, ni à ce qu'elle communique au public sa décision sur la demande. La communication au public se fera par le Président de la Chambre.

Compte tenu du pouvoir de décision réservé par la Constitution à la Chambre, il convenait en effet de ne pas prévoir que le ministère public soit seul à pouvoir communiquer sur l'existence et sur le résultat d'une demande ou proposition qui ait été adressée à la Chambre par le Procureur d'Etat. Il est

¹⁵ Voici les textes afférents :

« Art. 135-1. – Sont considérées comme charges nouvelles, les déclarations des témoins, pièces et procès-verbaux qui, n'ayant pu être soumis à l'examen de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement ou de la chambre du conseil de la cour d'appel, sont cependant de nature soit à fortifier les charges qui auraient été trouvées trop faibles, soit à donner aux faits de nouveaux développements utiles à la manifestation de la justice.

Art. 135-2. – Il appartient au ministère public seul de décider s'il y a lieu de requérir la réouverture de l'information sur charges nouvelles. »

L'article 136 (« Aucune personne acquittée légalement ne peut plus être poursuivie à raison des mêmes faits, même sous une qualification différente ») est une disposition d'application générale, qui s'applique naturellement aussi aux membres du Gouvernement.

entendu que la possibilité de communication au public ne s'étende pas au contenu des pièces dont est accompagnée la demande, ni au contenu des débats en séance non publique de la Chambre.

Article 9

L'article 9 du projet est consacré au droit d'accès des membres du Gouvernement aux pièces de l'enquête et le cas échéant de l'instruction. Toujours dans l'idée de soumettre la procédure, dans toute la mesure du possible, au droit commun afin d'éviter d'avantager ou de désavantager les membres du gouvernement par rapport à d'autres citoyens, il n'y a pas lieu de prévoir un droit d'accès au dossier transmis à la Chambre des Députés. En revanche, le membre du Gouvernement aura accès au dossier de l'enquête ou de l'instruction dans les conditions du droit commun, auprès des autorités judiciaires.

Article 10

Ainsi qu'il a été expliqué dans l'exposé des motifs, la présente proposition est une proposition tendant à la mise en œuvre *partielle* de l'article 82 de la Constitution. La lacune dans la mise en œuvre de l'article 82 réside dans l'absence du développement de la procédure exacte permettant à la Chambre de mener elle-même les enquêtes nécessaires afin d'accuser, en dehors d'une initiative du ministère public, les membres du Gouvernement. Etant donné que l'article 82 de la Constitution la prévoit, cette possibilité n'est pas exclue par la présente proposition. Néanmoins, pour les raisons plus amplement expliquées dans l'exposé des motifs, il n'est pas prioritaire d'élaborer une proposition de loi complète, spécialement pour cette hypothèse à la réalisation plus qu'incertaine compte tenu de la vraisemblable abrogation prochaine de l'article 82 de la Constitution.

Si néanmoins, une accusation par la Chambre intervenait en dehors d'une initiative du ministère public, la proposition précise qu'en cas de pareille mise en accusation par la Chambre des Députés, le membre du Gouvernement poursuivi est jugé suivant la procédure pénale ordinaire par la juridiction répressive compétente désignée par le Code de procédure pénale. Celle-ci applique les lois désignées à l'article 2 de la présente proposition de loi.

Article 11

L'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire est ainsi rédigé :

« *Sont portés devant la cour supérieure de justice :*

...

2) *les accusations admises contre les membres du gouvernement en exécution de l'article 82 de la Constitution* ».

Cette compétence de la Cour supérieure de Justice siégeant en assemblée générale, prévue à titre transitoire par l'article 116 de la Constitution, sera dépourvue d'objet en cas d'adoption de la proposition de loi, qui attribue compétence aux juridictions de droit commun dans tous les cas (y compris en cas de mise en accusation par la Chambre des Députés en dehors d'une initiative du ministère public : article 10, alinéa 2 du projet).

La présente proposition de loi ne concerne que la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et laisse dès lors provisoirement en place l'article 40, alinéa 1^{er}, point 5) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire, rédigé comme suit :

« *Sont portés devant la cour supérieure de justice : ... 5) les accusations portées par la Chambre des Députés contre les membres de la Commission des Communautés Européennes pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions* ».

Cette attribution de compétence est cependant liée à celle prévue par l'article 82 de la Constitution pour les membres du Gouvernement ; les auteurs de la présente proposition invitent le Gouvernement à réformer la procédure afférente le plus rapidement possible et au plus tard dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi faisant suite à la révision des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, dès lorsqu'elle sera définitivement votée (voir d'ailleurs le rapport de la Commission juridique de la Chambre des Députés sur le projet de loi n° 4552, *Doc. parl.* 4552⁴, p. 4, invitant le Gouvernement à préciser la procédure).

Article 12

Ce texte n'appelle pas de commentaire.

Article 13

L'article 13 règle l'entrée en vigueur de la loi, mais aussi la cessation de son application. La loi cessera nécessairement d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur d'une loi de révision constitutionnelle abrogeant l'article 82 de la Constitution ; à partir de ce moment, la Chambre des Députés perdra la compétence qui lui est actuellement attribuée. Le projet précise toutefois que, dans ce cas, les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de la présente loi continueront de produire leurs effets légaux. Cette précision est utile pour bien marquer qu'au moment de l'entrée en vigueur de la loi de révision, la procédure pénale pourra continuer conformément au droit commun, sans rupture de continuité avec la procédure commencée sous l'empire de la loi faisant l'objet de la présente proposition.

*

FICHE FINANCIERE

La présente proposition de loi a pour objet la mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et l'abrogation de l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire.

Elle n'entraîne pas de conséquences financières et ne nécessite ainsi pas de fiche financière.

Gilles ROTH

Gilles BAUM

Yves CRUCHTEN

Josée LORSCHÉ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8049/01

N° 8049¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

**sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement,
portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitu-
tion et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi
modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(29.11.2022)

Par dépêche du 18 juillet 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée le 18 juillet 2022 par Messieurs Gilles Roth, Gilles Baum, Yves Cruchten et Madame Josée Lorsché, députés.

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

D'après les auteurs de la proposition de loi sous avis, celle-ci tend à mettre partiellement en œuvre l'article 82 de la Constitution, relatif à la mise en cause de la responsabilité pénale d'un membre du Gouvernement, en attendant l'entrée en vigueur des dispositions relatives à cette procédure figurant à la proposition de révision de la Constitution n° 7700 six mois après le second vote constitutionnel, pour lequel aucune date n'est encore connue à l'heure actuelle. Une affaire pénale visant un membre du Gouvernement (qui a entretemps démissionné) a mis en exergue la nécessité de légiférer afin de mettre en place un cadre général pour organiser la procédure permettant de poursuivre et de juger les membres actuels et anciens du Gouvernement, en assurant le respect des normes internationales découlant essentiellement de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les dispositions ont toutefois vocation à s'appliquer de façon générale et ne constituent pas une loi spécifique à cette seule personne.

L'exposé des motifs joint à la proposition sous avis décrit de manière exhaustive les difficultés pratiques découlant de la procédure de mise en œuvre de la responsabilité pénale d'un (ancien) membre du Gouvernement telle qu'elle existe actuellement, aucune loi spéciale n'ayant, à ce jour, été votée et publiée, malgré le fait qu'une telle loi est prévue à l'article 82, alinéa 2, de la Constitution. Il en découle la nécessité, notamment au vu de l'affaire précitée, de permettre à la justice de faire son travail dans le respect, tant des prérogatives de la Chambre des députés que des droits de la défense, et cela dans un délai raisonnable au sens de la convention précitée, sans attendre l'entrée en vigueur de la réforme de la Constitution.

La proposition de loi soumise pour avis au Conseil d'État opte pour l'application du droit commun tant substantiel que procédural à un membre du Gouvernement mis en cause dans une affaire pénale, sauf pour ce qui est de sa mise en accusation proprement dite, qui, ainsi que l'exige l'article 82 de la Constitution, est réservée à la Chambre des députés. L'application du droit commun est également exclue en ce qui concerne la citation directe par une personne lésée, la plainte avec constitution de partie civile, la décision d'ouvrir une enquête préliminaire ou une instruction judiciaire. Ainsi, toutes les garanties de prévisibilité sont données à la fois pour ce qui est des infractions et des sanctions et pour ce qui est de la procédure applicable.

Le Conseil d'État n'entend pas revenir sur ses considérations faites dans le cadre de ses avis relatifs aux dispositions analogues contenues dans la proposition de révision n° 7700¹, qui sont toujours d'actualité, mais il note que la proposition de loi sous avis est, à l'instar de ces textes, sous-tendue par la volonté de procéder à une « démocratisation » des procédures concernées par la réduction de leurs spécificités au seul point, toutefois essentiel, de la décision de principe d'entamer des poursuites (« la mise en accusation » au sens large inscrit à l'article 82 de la Constitution), en substituant la décision de la Chambre des députés à celle du procureur d'État pour ce qui est de l'exercice de l'opportunité des poursuites.

Le Conseil d'État tient enfin à signaler qu'il y a lieu de procéder à une adaptation de l'article 158 du Code pénal, afin de le mettre en adéquation avec le libellé issu de la proposition de loi sous avis, notamment pour ce qui est de l'arrestation des membres du Gouvernement.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Pour ce qui est du champ d'application personnel, le Conseil d'État renvoie à ses observations, à l'opposition formelle et à la proposition de texte formulées dans le cadre de l'examen de l'article 11.

Article 2

L'article sous examen pose le principe de l'application du droit commun substantiel aux membres du Gouvernement. Il est ainsi inspiré du projet de loi belge n° 651 (session 1974-1975)², cité à plusieurs reprises par les auteurs de la proposition de loi sous avis, mais qui n'avait, à l'époque, pas abouti³.

Le Conseil d'État estime qu'en affirmant l'application du droit commun, et donc en excluant implicitement, mais nécessairement la mise en place de dispositions spéciales spécifiques applicables aux seuls membres du Gouvernement, la proposition de loi sous avis garantit le respect du principe de l'incrimination des faits prévu tant à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qu'à la Constitution. Il y aurait toutefois lieu d'omettre le terme « Seules », ce qui correspond par ailleurs au modèle belge.

Le Conseil d'État note enfin que les auteurs de la disposition sous examen ont choisi de ne pas reprendre l'amendement proposé au projet de loi belge précité, qui faisait de la qualité de ministre ou de secrétaire d'État une circonstance aggravante⁴.

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de viser le procureur d'État et non pas le « ministère public ». Cette remarque vaut également pour toutes les autres occurrences de ces termes.

Article 4

La disposition sous examen a trait à l'autorisation que le procureur d'État doit demander à la Chambre des députés pour « les mesures d'enquête s'appliquant à un membre du Gouvernement, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne ».

Pour ce qui est de l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen, le Conseil d'État admet que la demande y visée ne pourra se faire par voie directe, mais devra suivre la voie hiérarchique en passant par le procureur général d'État, la réponse de la Chambre des députés devant suivre la même voie en sens inverse. Toutefois, pour éviter toute discussion sur ce point, le Conseil d'État suggère d'inclure au texte la

¹ Avis du Conseil d'État du 9 mars 2021 (doc. parl. n° 7700³) ; avis complémentaire du 16 juillet 2021 (doc. parl. n° 7700⁷) ; deuxième avis complémentaire du Conseil d'État du 12 octobre 2021 (doc. parl. n° 7700¹¹).

² Voir article 3 du projet de loi belge 651 (1974-1975): « Les dispositions du Code pénal et des lois particulières sont applicables aux Ministres et aux Secrétaires d'État. »

³ <https://www.lachambre.be/digidoc/DPS/K2019/K20190028/K20190028.pdf>

⁴ Amendements au projet de loi belge n° 651 (1974-1975).

<https://www.lachambre.be/digidoc/DPS/K2019/K20190217/K20190217.pdf>

précision que cette voie sera également à suivre pour toutes les autres communications prévues par la proposition de loi sous avis entre le procureur d'État et la Chambre des députés.

Le Conseil d'État s'interroge néanmoins sur la portée quant au fond de cette disposition, qui n'est pas dépourvue d'ambiguïté. Une première interrogation vise la notion même d'« enquête ». S'agit-il déjà d'une enquête préliminaire qui est uniquement destinée à vérifier l'existence d'éventuelles infractions, notamment si le membre du Gouvernement fait l'objet d'une dénonciation au procureur d'État, et dont il s'agit d'établir le sérieux dans un premier stade ? Ensuite, cette disposition signifie-t-elle que l'autorisation doit être demandée avant l'ouverture d'une enquête préliminaire dirigée initialement déjà contre une telle personne nommément désignée ou bien doit-elle déjà être présentée à un stade antérieur dès qu'un membre du Gouvernement *pourrait* seulement être concerné par une telle enquête ? *Quid* par ailleurs si la Chambre des députés ne répond pas à la demande formulée par le procureur d'État ou si elle y donne une réponse négative, même si le dossier contient des éléments à charge suffisants ? De même, le Conseil d'État souligne que, dans le cadre d'une affaire envisagée contre un (ancien) membre du Gouvernement, la Chambre des députés, en tant qu'organe politique, pourrait poursuivre des intérêts qui pourraient ne pas se recouper avec ceux de la personne concernée, pour ce qui est des droits de la défense.

Dans un autre ordre d'idées, le Conseil d'État s'interroge sur la situation procédurale des personnes tierces intervenant dans un tel dossier, que ce soit en tant qu'éventuel coauteur ou complice ou que ce soit en tant que « partie civile ». La question se pose notamment de savoir si un éventuel refus de la Chambre des députés s'imposerait également pour ce qui est des actes d'enquête visant d'autres personnes que le membre du Gouvernement concerné, et empêchant dès lors également la procédure de continuer à l'encontre de ces personnes. De même, un tel refus risque de nuire aux droits de la défense de cette tierce personne, qui se verrait ainsi privée de la possibilité de faire procéder à des actes de procédure à sa décharge.

Par ailleurs, l'alinéa 1^{er} impose au procureur d'État de soumettre à la Chambre des députés pour autorisation toute mesure d'enquête et non pas seulement l'ouverture d'une telle enquête, tandis que, pour ce qui est d'une instruction, qui ne peut être comprise que comme une instruction judiciaire au sens du Code de procédure pénale, une autorisation n'est requise qu'au moment de son ouverture. Or, le Conseil d'État estime, pour ce qui est de la première hypothèse, qu'une telle obligation constituerait un frein difficilement acceptable au travail judiciaire au quotidien et attire l'attention des auteurs sur le système belge⁵, dans lequel l'intervention de la Chambre des représentants belge est limitée à trois éléments clés de la procédure, à savoir la réquisition en vue du règlement de la procédure, la citation directe devant la cour d'appel et l'arrestation hormis le cas de flagrant délit.

De même, si l'enquête préliminaire est suivie de l'ouverture d'une instruction judiciaire, faudra-t-il alors que le procureur d'État demande une nouvelle autorisation, ou bien est-ce qu'une autorisation initiale couvre toute la procédure subséquente jusqu'à sa clôture ? Ainsi qu'il est rédigé actuellement, le texte sous avis est ambigu sur ce point, ambiguïté qui n'est pas résolue par les articles 5 et 6 qui suivent. À nouveau, il y va de l'efficacité de l'action judiciaire. Il importe dès lors de préciser également ce point au texte sous examen.

Que signifient les termes « ouverture éventuelle » ? Est-ce à dire que, une fois l'autorisation donnée, le procureur d'État conserve le droit de finalement renoncer à une telle mesure ? *Quid* si le juge d'instruction, qui est toujours saisi *in rem*, décide, en application de son pouvoir souverain, d'inculper un membre du Gouvernement qui ne figurait pas au réquisitoire initial du procureur d'État, voire n'apparaissait pas encore au dossier à ce moment ? Ne faudrait-il pas prévoir une procédure spécifique garantissant les prérogatives de la Chambre des députés en cette hypothèse ?

En raison de toutes ces interrogations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen, qui est source d'insécurité juridique.

Le Conseil d'État demande encore de supprimer les termes « territorialement compétent », qui sont superfétatoires.

5 Loi belge du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres : https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=98-06-27&numac=1998021268.

Pour ce qui est de l'alinéa 2, et afin de clairement indiquer le principe de la non-publicité de la séance consacrée à l'examen de la demande du procureur d'État, le Conseil d'État propose de le libeller comme suit :

« La Chambre des députés statue sur la demande du procureur d'État en séance non publique. »

Enfin, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, de prévoir, soit à l'endroit de l'article sous examen, soit dans un article séparé, des dispositions précisant la procédure à respecter si une action devait être introduite par le procureur européen du chef des infractions relevant de sa compétence en vue d'instaurer une procédure analogue à celle prévue pour le procureur national afin d'assurer le respect du règlement (UE) 2017/1939 précité⁶. En effet, et même s'il est vrai, ainsi qu'il a été rappelé à l'endroit des considérations générales, que la proposition de loi sous avis n'est pas appelée à durer, sa conformité avec le droit européen n'en doit pas moins être assurée. Ces dispositions pourraient prendre la forme d'un renvoi, pour ce qui est du procureur européen, à la procédure à respecter par le procureur d'État national.

Article 5

L'article sous examen instaure une procédure *sui generis* en vue des suites à réserver aux enquêtes préliminaires menées contre un membre du Gouvernement. Si le droit commun ne prévoit pas de procédure particulière qui réglerait le sort des dossiers n'ayant pas donné lieu à une instruction judiciaire, le procureur d'État étant libre, selon son appréciation de l'opportunité des poursuites sur base des éléments recueillis au cours de l'enquête, de classer le dossier sans suites, de procéder à une citation directe à l'audience ou bien de recourir à une mesure alternative, voire de transmettre le dossier au juge d'instruction si des actes de la compétence de ce dernier s'avèrent nécessaires, la proposition de loi sous avis impose au procureur d'État de soumettre le dossier issu de l'enquête à la Chambre des députés afin de recevoir la décision de celle-ci pour les suites à réserver à la procédure.

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée de la notion de « rapport », à laquelle l'article sous examen fait référence. Ce « rapport » doit-il être compris comme un projet de citation, à l'instar d'un réquisitoire en vue du règlement de la procédure adressé à la chambre du conseil pour les dossiers de droit commun ayant donné lieu à une instruction, qui reprend non seulement les faits incriminés, mais également les qualifications pénales qui seront proposées au juge du fond ? Le Conseil d'État ne conçoit en effet pas qu'un simple rapport, même accompagné des pièces du dossier, soit suffisant pour donner à la Chambre des députés toutes les clés nécessaires pour pouvoir comprendre et apprécier la conclusion du procureur d'État, et surtout les suites que risque la personne visée à l'enquête. L'article sous examen devrait au moins faire référence à un « rapport circonstancié » et être complété, *in fine*, par les termes « pour la ou les infractions conformément au libellé proposé par le procureur d'État dans son rapport ou indiqué par la Chambre des députés en application de l'alinéa 2 et suivant la nature de la ou des infractions. »

Par ailleurs, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 10*bis* de la Constitution, de compléter, à la dernière ligne du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'énumération des juridictions pénales en y ajoutant la chambre criminelle. En effet, omettre cette juridiction introduirait une inégalité de traitement entre les citoyens, selon l'interprétation faite par la Cour constitutionnelle de l'article 10*bis* de la Constitution.

Au paragraphe 3, il y a lieu de se référer aux articles 394 à 403 du Code de procédure pénale, les articles 364 à 393 de ce code étant étrangers à la matière. Il convient encore de faire abstraction des termes « de la requête tendant à la délivrance d'une ordonnance pénale conformément aux », dépourvus de valeur normative, car purement descriptifs et d'écrire « à la procédure prévue aux articles 394 à 403 du Code de procédure pénale ».

Article 6

L'article sous examen attribue à la Chambre des députés un rôle analogue à celui de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement pour régler les affaires ayant donné lieu à une instruction judiciaire. Si la Chambre des députés décide ainsi de la « mise en accusation », au sens d'un renvoi du membre du Gouvernement précédemment inculpé devant le juge du fond, ou bien d'un non-lieu à

⁶ JOUE L 283 du 31 octobre 2017.

poursuivre à son égard, elle ne pourra toutefois le faire qu'après avoir obtenu l'avis de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement rendu suite à un réquisitoire du procureur d'État.

La procédure instaurée par la disposition sous examen est étroitement inspirée de l'article 127 du Code de procédure pénale, avec toutefois quelques modifications, qui, pour certaines, sont liées à la nature spécifique de cette procédure établie par la disposition sous examen, mais qui, pour d'autres, ont des raisons que le Conseil d'État n'entrevoit pas.

Au paragraphe 1^{er}, il s'impose d'omettre la précision « ayant trait au règlement de la procédure », qui est dépourvue de valeur normative, car purement descriptive. Les paragraphes 2 et 3 de l'article sous examen ayant vocation à déroger aux articles 127 à 131 du Code de procédure pénale (et non pas de les remplacer), le Conseil d'État propose de reformuler le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) En cas d'ouverture d'une instruction, les paragraphes 2 et 3 s'appliquent par dérogation aux articles 127 à 131 du Code de procédure pénale. »

Au paragraphe 2, le Conseil d'État s'interroge pour quelles raisons les auteurs de la proposition de loi sous avis se sont départis du texte de l'article 127 du Code de procédure pénale, cela d'autant plus que ce dernier comporte l'importante précision que la chambre du conseil doit se voir transmettre le dossier, et non pas seulement le réquisitoire du procureur d'État. Le Conseil d'État propose de reprendre les paragraphes et alinéas correspondants de l'article 127, précité, y compris son paragraphe 4, relatif à la composition de la chambre du conseil.

Le texte actuel du paragraphe 2 de l'article sous examen devra en tout état de cause être complété pour prévoir que « Celui-ci saisit par voie de réquisitions écrites [...] », sa rédaction actuelle étant incomplète.

Par ailleurs, l'alinéa 4 du paragraphe 2 prévoit que le dossier est mis à disposition non seulement de l'inculpé et de la partie civile, mais aussi de « toute autre partie en cause ». De qui s'agira-t-il ? Les auteurs de la proposition de loi sous avis sont muets sur les raisons qui ont motivé cette différence entre la procédure à mettre en place et celle du droit commun.

Il en va de même de l'alinéa 5, qui prévoit que « l'inculpé, la partie civile et toute autre partie en cause » peuvent assister et fournir des « réquisitions, verbales ou écrites, qu'ils jugent convenables ». Or, la procédure de droit commun, telle qu'elle figure au paragraphe 7 de l'article 127 du Code de procédure pénale, ne prévoit que la possibilité de présenter un mémoire écrit pour les inculpés et les parties civiles (sans viser les « autres parties en cause »). Les auteurs de la proposition de loi sous avis sont muets sur les raisons de cette formulation différente par rapport au droit commun.

Les dérogations au droit commun ainsi proposées sont de nature à mettre en place un traitement inégal selon la qualité de la personne inculpée, qui aura plus de droits si elle est membre du Gouvernement que si elle ne l'est pas. De même, les « autres parties en cause » auront, dans cette hypothèse, également plus de droits.

La différence de traitement ainsi instituée par la disposition sous examen est insuffisamment justifiée aux yeux du Conseil d'État et risque de se heurter au principe de l'égalité devant la loi conformément à l'article 10*bis* de la Constitution. Dès lors et dans l'attente de précisions, et à moins que la disposition ne soit amendée dans le sens d'une mise en parallèle avec l'article 127 du prédict code, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

La chambre du conseil est appelée à émettre un avis sur les réquisitions desquelles elle est saisie par le procureur d'État. Si, à l'alinéa 9, le texte sous examen vise un « avis motivé », tout comme au paragraphe 3, cette précision fait défaut lors des autres mentions dudit avis. Afin de préciser l'obligation de motivation qui pèse sur la chambre du conseil, même si elle ne fait qu'émettre un avis, le Conseil d'État propose de compléter le paragraphe 2 par un nouvel alinéa 9 ainsi libellé :

« L'avis de la chambre du conseil doit être motivé par rapport aux faits du dossier qui lui est soumis. »

et de faire abstraction du terme « motivé » aux paragraphes 2 et 3.

Enfin, toujours au paragraphe 2, mais à l'alinéa 9 actuel, il y a lieu d'omettre les termes « devant une autre juridiction ». Non seulement la chambre du conseil émet ici non pas une décision, mais un avis, qui, de par sa nature, n'est pas susceptible d'un recours, même si le Conseil d'État peut concevoir l'utilité de l'exclusion expresse d'une telle voie, mais encore se pose la question devant quelle autre instance un recours contre une décision de justice aurait pu être porté, sinon devant une autre juridiction ?

Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, prévoit que la Chambre des députés « statue sur la mise en accusation ». Or, la Chambre des députés statue « sur la demande de mise en accusation », soit pour effectivement mettre en accusation, soit pour décider qu'il n'y a pas lieu de ce faire. Il s'impose dès lors de compléter le texte sous examen dans le sens préconisé par le Conseil d'État.

Article 7

Sans observation.

Article 8

Le Conseil d'État propose l'omission, à la deuxième ligne, du terme « professionnel », pour être inutilement réducteur de la notion de « secret » à des secrets confiés en raison d'une relation de travail, ce qui ne vise notamment pas les députés, qui exercent un mandat électif en cette qualité et non pas une profession au sens donné à ce terme par la législation afférente.

Article 9

Si l'article sous examen n'appelle pas d'observation quant au fond, le Conseil d'État propose toutefois, dans un souci de clarté, de le rédiger comme suit :

« Le membre du Gouvernement a accès aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale. Il ne peut pas adresser à la Chambre des députés une demande d'accès à ces pièces. ».

Article 10

À la troisième ligne de l'alinéa 2, il y a lieu de faire abstraction des termes de « désignée par le Code de procédure pénale », qui, sans valeur normative propre, ne font qu'énoncer une évidence.

Article 11

L'article sous examen supprime le point 2) de l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le projet de loi n° 7323B⁷, dont l'article 63, point 8, modifie la même disposition, et rappelle ses considérations formulées dans son deuxième avis complémentaire du 31 mai 2022 sur le projet de loi précité, dans lequel il avait souligné ce qui suit :

« En ce qui concerne « les accusations portées par la Chambre des députés contre les membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions », il y a lieu de relever qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du Protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, les membres de la Commission européenne doivent être assimilés aux membres des gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Les États membres doivent prévoir les dispositions en droit national à cet effet. »

Dès lors, il s'impose de compléter, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec le droit européen, la proposition de loi sous avis de dispositions assurant le respect de ce prescrit de l'Union

7 Projet de loi n° 7323B sur le statut des magistrats et portant modification :

1° du Code pénal ;

2° du Code de procédure pénale ;

3° de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;

4° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

5° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;

6° de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;

7° de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;

8° de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;

9° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

européenne. Ces dispositions pourraient consister, d'une part, en la suppression du point 5) de l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 7 mars 1980, ce qui donnera compétence au juge pénal de droit commun, à l'instar de ce qui est introduit par la proposition de loi pour les membres du Gouvernement et, d'autre part, en l'ajout d'un nouveau troisième tiret à l'article 1^{er} de la proposition de loi sous avis, libellé comme suit :

« – aux membres de la Commission de l'Union européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions. »

Article 12

Sans observation.

Article 13

Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Partant, et à défaut de justification de la dérogation proposée par les auteurs de la proposition de loi sous avis, l'alinéa 1^{er} est à supprimer.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Lorsque les termes 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 « procureur d'État », « Chambre des députés » et « président de la Chambre des députés ».

L'article est indiqué en introduction du texte sous la forme abrégée « Art. », suivi du numéro d'article et d'un point final, pour écrire, à titre d'exemple « **Art. 1^{er}.** » et « **Art. 2.** ».

Intitulé

L'intitulé est à reformuler comme suit :

« Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ».

Article 1^{er}

Il convient de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 1^{er}.** La présente loi s'applique :

1° aux membres du Gouvernement en exercice, pour des infractions qui leur sont reprochées pendant l'exercice de leurs fonctions, que ces infractions aient été commises dans ou en dehors de leurs fonctions, ainsi que pour des infractions antérieures au début des fonctions du membre du Gouvernement en exercice ;

2° aux anciens membres du Gouvernement [...]. »

Article 3

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'insérer une virgule à la suite des termes « procédure pénale ».

Article 6

Au paragraphe 2, alinéa 3, il convient d'insérer une virgule à la suite du terme « cas » et de remplacer les termes « est tenu de faire » par celui de « fait », étant donné que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative.

Au paragraphe 2, alinéa 5, deuxième phrase, il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi du terme « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant

donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Par analogie, cette observation vaut également pour l'alinéa 6.

Au paragraphe 3, alinéa 2, troisième phrase, la virgule à la suite du terme « correctionnelle » est à supprimer.

Article 11

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 11.** À l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, le point 2) est supprimé. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 29 novembre 2022.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Vice-Président,
Patrick SANTER

8049/02

N° 8049²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

**sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement,
portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitu-
tion et modification : 1° du Code pénal; 2° de la loi modifiée du
7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire**

* * *

AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(27.12.2022)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir une série d'amendements à la proposition de loi sous rubrique, qui ont été adoptés par les membres de la Commission de Justice, (ci-après « la commission parlementaire ») en date du 27 décembre 2022.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné de la proposition de loi sous rubrique reprenant les amendements proposés (figurant en caractères gras et soulignés) ainsi que les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes (figurant en caractères soulignés).

*

I. REMARQUES PRELIMINAIRES

De manière générale, la commission parlementaire décide de faire siennes les observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État. Toutefois, l'orthographe de la notion de « Chambre des Députés » est maintenue afin de s'aligner à celle utilisée dans la Constitution.

Par ailleurs, la commission parlementaire tient compte des recommandations formulées par le Conseil d'État.

En outre, la commission parlementaire propose de modifier l'intitulé comme suit :

« Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) modification :

1° du Code pénal ;

2° de la loi modifiée du 7 ~~juin~~ mars 1980 sur l'organisation judiciaire »

*

II. PROPOSITION D'AMENDEMENTS

Amendement 1 concernant l'article 1^{er}, nouvel alinéa 2

À l'endroit de l'article 1^{er}, la commission parlementaire propose d'introduire un nouvel alinéa 2 qui se lit comme suit :

« Elle s'applique également aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 246 à 252 et 496-1 à 496-4 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions. »

Commentaire :

Afin de permettre au Conseil d'État de pouvoir lever son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 11, l'amendement proposé vise l'assimilation des membres de la Commission européenne aux membres du Gouvernement nationaux pour ce qui est des infractions à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Il faut encore souligner que les membres de la commission parlementaire n'ont pas ajouté un troisième tiret à l'article 1^{er} de la proposition de loi, tel que proposé par le Conseil d'État, mais ont ajouté une phrase représentant l'alinéa 2, commençant par les mots « Elle s'applique également (...) ». En effet, la loi n'est applicable aux commissaires européens que parce que ceux-ci sont assimilés, pour les besoins des poursuites pénales, aux membres des gouvernements des États membres.

En outre, la commission parlementaire a opté pour la formulation « Commission européenne » pour se conformer exactement aux usages terminologiques de l'Union européenne (cf. l'article 13 TUE).

Amendement 2 concernant l'article 4

L'article 4 de la proposition de loi est amendé comme suit :

« Art. 4. (1) Les mesures d'enquête ~~s'appliquant à~~ visant un membre du Gouvernement qui prennent la forme de son audition personnelle, d'une perquisition à son domicile ou d'une mesure d'expertise nécessitant sa participation personnelle, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne, contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement, sont subordonnées à l'obtention par le Procureur d'État territorialement compétent d'une autorisation de la Chambre des Députés.

À cette fin, le Procureur d'État adresse au Président de la Chambre des Députés une demande d'autorisation, accompagnée des éléments et pièces qui justifient la demande.

La demande peut tendre à l'autorisation de l'un des actes visés à l'alinéa 1^{er} ou à celle de plusieurs d'entre eux.

Si le juge d'instruction estime d'office qu'il convient d'inculper un membre du Gouvernement, le procureur d'État soumet la demande tendant à l'inculpation de celui-ci à la Chambre des Députés. L'inculpation ne peut se faire que si la Chambre des Députés l'a autorisée au préalable.

(2) La Chambre des Députés statue en séance non publique sur la demande du Procureur d'État en séance non publique.

L'autorisation de l'ouverture d'une instruction contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement couvre toute la procédure d'instruction jusqu'à sa clôture et emporte de plein droit autorisation de toutes mesures d'instruction, y compris les mesures d'instruction s'appliquant au membre du Gouvernement personnellement.

Si la Chambre des Députés refuse l'autorisation qui lui est demandée, ce refus ne peut pas s'étendre aux actes d'enquête ou d'instruction visant des personnes autres qu'un membre du Gouvernement.

(3) Toutes communications prévues par la présente loi entre le procureur d'État et la Chambre des Députés se font en passant par le procureur général d'État.

(4) Pour les infractions commises par un membre du Gouvernement et relevant de la compétence du procureur européen, ce dernier doit respecter les mêmes règles de procédure que le procureur d'État. »

Commentaire :

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État soulève l'existence de plusieurs ambiguïtés contenues dans l'article 4, auxquelles il a été remédié par l'amendement proposé.

De cette manière, l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1 précise les mesures d'enquête pour lesquelles le procureur d'État doit obtenir une autorisation de la part de la Chambre des Députés, à savoir l'audition personnelle d'un membre du Gouvernement, la perquisition à son domicile ou encore une mesure d'expertise nécessitant sa participation personnelle, ainsi que l'ouverture d'une instruction contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement. Cette définition étroite des mesures d'enquête subordonnées à une autorisation de la Chambre des Députés correspondait aux intentions initiales des auteurs de la proposition de loi, mais elle se trouve à présent explicitée, ce qui ne peut que faciliter l'application du texte.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} prévoit que l'autorisation peut être accordée pour une des mesures d'enquêtes visées par l'alinéa 1^{er} ou pour plusieurs d'entre elles ; facilitant ainsi le travail judiciaire.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 4 règle le cas de figure dans lequel le juge d'instruction estime qu'il faut d'office inculper un membre du Gouvernement. Dans une telle configuration, le procureur d'État doit également obtenir une autorisation de la part de la Chambre des Députés. Cet alinéa répond à la question soulevée par le Conseil d'État dans son avis du 29 novembre 2022, à savoir celle de savoir quelle procédure s'applique si « le juge d'instruction décide d'inculper un membre du Gouvernement qui ne figurait pas au réquisitoire initial du procureur d'État, voire n'apparaissait pas encore au dossier à ce moment ». Cet alinéa prévoit par conséquent une procédure spécifique garantissant les prérogatives de la Chambre des Députés en cette hypothèse.

Le paragraphe 2, alinéa 2, indique que l'entièreté de la procédure d'instruction est couverte par l'autorisation initialement donnée par la Chambre des Députés.

L'alinéa 3 dudit paragraphe vise l'hypothèse d'un éventuel refus de la Chambre des Députés qui ne saurait avoir d'effet pour ce qui est des actes d'enquête visant d'autres personnes que les membres du Gouvernement.

Le paragraphe 3 prend en compte une remarque du Conseil d'État et assure que la voie hiérarchique soit suivie en passant par le procureur général d'État, la réponse de la Chambre des Députés devant en conséquence suivre la même voie.

Le paragraphe 4 assure que la présente proposition de loi soit conforme au droit européen en reprenant la proposition formulée par le Conseil d'État, à savoir « un renvoi, pour ce qui est du procureur européen, à la procédure à respecter par le procureur d'État national. »

Amendement 3 concernant l'article 5, paragraphe 1^{er}

L'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, est amendé comme suit :

« **Art. 5. (1)** *En l'absence d'ouverture d'une instruction, le Procureur d'État établit, à la fin de la procédure d'enquête, un rapport circonstancié sur le résultat de celle-ci et. Il transmet ce rapport au Président de la Chambre des Députés, accompagné de l'ensemble des pièces de l'enquête. Il y formule sa proposition tendant soit à ce qu'il n'y ait pas de mise en accusation du membre du Gouvernement, soit à ce que le membre du Gouvernement soit mis en accusation par la Chambre des Députés et cité par le Procureur d'État devant le tribunal de police, devant la chambre criminelle ou devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, selon la nature de l'infraction.*

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur la proposition du Procureur d'État. Si elle décide de mettre en accusation le membre du Gouvernement pour les infractions dont elle indique le libellé, elle retransmet le dossier au Procureur d'État afin que celui-ci procède par voie de citation conformément aux dispositions ordinaires de la procédure pénale pour la ou les infractions conformément au libellé proposé par le procureur d'État dans son rapport ou indiqué par la Chambre des Députés et suivant la nature de la ou des infractions. »

Commentaire :

Afin de garantir que le dossier soumis à la Chambre des Députés contient toutes les clés nécessaires pour que les députés puissent comprendre et apprécier la conclusion du procureur d'État ainsi que les suites que risque la personne visée par l'enquête, la commission parlementaire fait sienne la

recommandation faite par le Conseil d'État dans son avis du 29 novembre 2022 de faire référence à un « rapport circonstancié » à l'endroit de l'alinéa 1^{er}.

De plus, de manière à permettre à la Haute Corporation de pouvoir lever son opposition formelle, l'alinéa 1^{er} comprend désormais les termes « devant la chambre criminelle ». De cette manière, le libellé amendé inclut toutes les juridictions pénales et l'égalité de traitement entre les citoyens.

En ce qui concerne l'alinéa 2, l'ajout des termes « pour la ou les infractions conformément au libellé proposé par le procureur d'État dans son rapport ou indiqué par la Chambre des députés et suivant la nature de la ou des infractions » s'explique pour les raisons indiquées dans l'avis du Conseil d'État, auquel il est renvoyé. Il est entendu que conformément au principe constitutionnel subordonnant la mise en accusation des membres du Gouvernement à l'autorisation de la Chambre des Députés, un élément du libellé proposé par le procureur d'État, mais rejeté par la Chambre des Députés, ne pourra pas être inclus dans la citation.

En amendant l'alinéa 2, la commission parlementaire reprend en grande partie le libellé proposé par le Conseil d'État. Toutefois, les membres de la commission parlementaire ont décidé d'omettre la référence à l'alinéa 2, telle que proposée par le Conseil d'État, sachant que les deux alinéas du paragraphe 1^{er} s'appliquent.

Amendement 4 concernant l'article 6, paragraphe 2

L'article 6, paragraphe 2 est amendé comme suit :

« (2) Lorsque l'instruction lui paraît terminée, le juge d'instruction rend une ordonnance de clôture de l'instruction et communique le dossier au procureur d'État.

Celui-ci ~~saisit de~~ **prend, dans les trois jours, des réquisitions écrites qu'il soumet avec le dossier à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement pour la saisir d'une demande d'avis motivé sur les suites de la procédure.**

La chambre du conseil du tribunal d'arrondissement est composée de trois juges. Le juge d'instruction ne peut y siéger dans les affaires qu'il a instruites.

Dans tous les cas, le juge d'instruction est tenu de faire fait un rapport écrit à la chambre du conseil.

Le dossier, y compris le rapport du juge d'instruction, est mis à la disposition de l'inculpé et de la partie civile ~~et de toute autre partie en cause~~ ainsi que de leur avocat, huit jours ouvrables au moins avant celui fixé pour l'examen par la chambre du conseil. Le greffier avise les intéressés au plus tard l'avant-veille de ce délai, par lettre recommandée.

L'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement n'est pas publique. L'inculpé, la partie civile et ~~toute autre partie en cause et~~ leurs avocats, avertis par le greffier conformément à l'alinéa ~~précédent~~ 5, ont seuls le droit d'y assister, ~~ou~~ **le représentant du ministère public**, et de fournir tels mémoires et de faire telles réquisitions, verbales ou écrites, qu'ils jugent convenables. L'inculpé ou son avocat a toujours la parole **le en** dernier.

Les formalités des ~~deux~~ alinéas ~~qui précèdent~~ 5 et 6 sont à observer à peine de nullité, sauf si l'inculpé ou la partie civile y ont renoncé.

L'avis de la chambre du conseil est motivé par rapport aux faits du dossier qui lui est soumis. »

Commentaire :

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État a posé la question de savoir pour quelles raisons les auteurs de la proposition de loi ont prévu, par dérogation à la procédure ordinaire devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement définie par l'article 127 du Code de procédure civile, un droit pour l'inculpé et la partie civile de comparaître à l'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement et d'y faire, personnellement ou par leurs avocats, « telles réquisitions, verbales ou écrites, qu'ils jugent convenable ». Le Conseil d'État indique qu'à défaut de recevoir des explications satisfaisantes sur ce point, il réserve son opinion sur la compatibilité de cette procédure avec le principe d'égalité devant la loi (article 10bis, paragraphe 1^{er} de la Constitution).

Le souci du respect de l'égalité devant la loi est éminemment légitime, mais les auteurs de la proposition de loi avaient une raison de traiter différemment les parties dans le cadre de la présente procédure particulière. En effet, dans la procédure de droit commun (celle des articles 127 et suivants du Code de procédure pénale), si les parties ne peuvent pas comparaître en personne devant la chambre

du conseil du tribunal d'arrondissement, elles peuvent en revanche, si elles ne sont pas satisfaites de l'ordonnance de cette juridiction, relever appel et comparaître dès lors en personne devant la chambre du conseil de la Cour d'appel et plaider leur cause devant elle. La procédure prévue par la proposition de loi s'inspire de celle prévue par l'article 133, paragraphe 7, du Code de procédure civile pour la procédure devant la chambre du conseil de la Cour d'appel, qu'elle étend ici à la procédure devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement saisie aux fins d'un avis.

La différence entre les deux régimes s'explique par le fait que, contrairement aux parties à une procédure pénale ordinaire, les parties à la procédure réglementée par la présente proposition de loi n'ont pas la possibilité de relever appel contre un avis de la chambre du conseil lequel, comme le souligne le Conseil d'État, « *de par sa nature, n'est pas susceptible d'un recours* » ; elles n'ont par conséquent pas l'occasion de comparaître et de plaider devant la chambre du conseil de la Cour d'appel. Ceci constitue un désavantage pour ces parties. La procédure proposée tend à compenser ce désavantage.

Au regard de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er} de la Constitution, les deux catégories de personnes ne sont pas comparables, l'une bénéficiant de la possibilité de relever appel et dès lors automatiquement de la possibilité de prendre position oralement devant la chambre du conseil de la Cour d'appel, l'autre en étant privée par la force des choses. La combinaison des éléments de procédure des articles 127 et 133 du Code de procédure pénale se justifie dans l'intérêt des droits de la défense, s'agissant d'une procédure particulière qui se déroule toute entière devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.

En dernier lieu, il convient encore de souligner trois modifications :

La commission parlementaire a supprimé l'article « *le* » pour le remplacer par la préposition « *en* » à la dernière phrase de l'alinéa 6.

De même, par l'ajout des termes « *outre le représentant du ministère public* », la commission parlementaire entend préciser que le Procureur d'État peut se faire remplacer par un représentant du ministère public lors de l'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.

En outre, les membres de la commission parlementaire ont omis l'emploi du verbe modal « *devoir* », tel que proposé par le Conseil d'État, à l'alinéa 8 du paragraphe 2. L'obligation de la chambre du conseil de motiver son rapport est désormais exprimé par l'emploi du verbe « *être* » au présent de l'indicatif.

Amendement 5 concernant l'article 9

L'article 9 amendé prend la teneur suivante :

« Art. 9. Le membre du Gouvernement a accès, dans le cadre des dispositions ordinaires aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale, aux pièces de l'enquête et le cas échéant, de l'instruction. Il a également accès au dossier de l'instruction dans les conditions déterminées à par l'article 6, paragraphe 2, alinéa 5. Il ne peut pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces. »

Commentaire :

L'article amendé indique les conditions d'accès au dossier de l'instruction. En amendant l'article sous rubrique, les membres de la commission se sont inspirés de la proposition de texte émises par le Conseil d'État dans son avis susmentionné. Comme la procédure de l'article 6, paragraphe 2, alinéa 5 de la loi proposée ne fait pas partie des règles d'accès établies par le Code de la procédure pénale lui-même, la référence à ce texte a été maintenue et précisée. De plus, la préposition « *à* » est correctement remplacée par la préposition « *par* ».

Amendement 6 concernant le nouvel article 11

La commission parlementaire propose d'introduire un nouvel article 11 ayant la teneur suivante :

« Art. 11. A l'article 158 du Code pénal, les termes « *et la loi* » sont insérés après les termes « *les autorisations prescrites par la Constitution* » et les termes « *quant à ce dernier*, » sont supprimés. »

Commentaire :

Dans les considérations générales de son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État signale que l'article 158 du Code pénal, doit être adapté « afin de le mettre en adéquation avec le libellé issu de

la proposition de loi sous avis, notamment pour ce qui est de l'arrestation des membres du Gouvernement. »

Le présent amendement vise à donner suite à cette remarque en introduisant un nouvel article 11 qui modifie l'article 158 du Code pénal et l'adapte aux dispositions contenues dans la présente proposition de loi.

Par conséquent de l'introduction d'un nouvel article, les articles 11 à 13 initiaux sont renumérotés.

Amendement 7 concernant l'article 12 nouveau (article 11 initial)

L'ancien article 11 devient l'article 12 nouveau et est amendé comme suit :

« **Art. 11 12.** L'article A l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin mars 1980 sur l'organisation judiciaire, est abrogé, les points 2) et 5) sont supprimés. »

Commentaire :

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État insiste sur la nécessité d'introduire dans la présente proposition de loi des dispositions assurant le respect du droit européen. Le Conseil d'État rappelle que « *les membres de la Commission européenne doivent être assimilés aux membres des gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Les États membres doivent prévoir les dispositions en droit national à cet effet.* » Une des solutions proposées par le Conseil d'État réside dans la suppression du point 5 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et en ajoutant un libellé qui assure que les membres de la Commission européenne sont assimilés aux membres des gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions à l'article 1^{er} de la Convention susmentionnée.

Le présent amendement vise à donner suite à cette proposition et supprime le point 5 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Il est à remarquer que l'amendement 1^{er} vise l'assimilation des membres de la Commission européenne aux membres du Gouvernement.

Amendement 8 concernant l'article 14 nouveau (article 13 initial)

L'ancien article 13 devient l'article 14 nouveau et est amendé comme suit :

« **Art. 13 14.** La présente loi en en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Elle La présente loi cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur d'une loi portant révision de la Constitution et abrogeant son article 82 actuellement en vigueur. Dans ce cas, les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de la présente loi continueront de produire leurs effets légaux dans le cadre de la suite de la procédure visant le membre du Gouvernement. »

Commentaire :

Suite à la suppression du premier alinéa telle que proposée par le Conseil d'État, une reformulation de la première phrase du présent article est imposée. Ainsi les termes « la présente loi », figurant initialement au début du premier alinéa, ont été déplacés au début de la première phrase du présent article. La commission parlementaire a décidé de ne pas reprendre la formulation telle que proposée par le Conseil d'État afin d'éviter l'emploi du futur simple. Ainsi, le présent amendement introduit le présent de l'indicatif dans l'article 14.

*

Au nom de la Commission de la Justice, je vous saurais gré, Monsieur le Président, de bien vouloir soumettre la présente au Conseil d'État pour qu'il émette son avis complémentaire.

J'envoie copie de la présente au Ministre aux Relations avec le Parlement avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

TEXTE COORDONNE

PROPOSITION DE LOI

sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) modification :

1° du Code pénal ;

2° de la loi modifiée du 7 juin mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Article 1^{er}

Art. 1^{er}. La présente loi s'applique :

- 1° aux membres du Gouvernement en exercice, pour des infractions qui leur sont reprochées pendant l'exercice de leurs fonctions, que ces infractions aient été commises dans ou en dehors de leurs fonctions ; elle s'applique également aux ainsi que pour des infractions antérieures au début des fonctions du membre du Gouvernement en exercice ;
- 2° aux anciens membres du Gouvernement pour des infractions qu'il leur est reproché d'avoir commises dans l'exercice de leurs anciennes fonctions.

Elle s'applique également aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 246 à 252 et 496-1 à 496-4 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Article 2

Art. 2. Seules Les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières sont applicables à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

Article 3

Art. 3. La procédure d'enquête, d'instruction, de poursuite et de jugement dirigée, à l'initiative du ministère public procureur d'État, contre un membre du Gouvernement est soumise aux dispositions ordinaires de la procédure pénale, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues aux articles 4 à 8 de la présente loi.

La personne lésée ainsi que les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique, que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe devant une juridiction répressive. Elles peuvent toutefois, dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, se constituer partie civile sous les conditions et dans les formes prévues par les dispositions ordinaires de la procédure pénale.

Article 4

Art. 4. (1) Les mesures d'enquête s'appliquant à visant un membre du Gouvernement qui prennent la forme de son audition personnelle, d'une perquisition à son domicile ou d'une mesure d'expertise nécessitant sa participation personnelle, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne, contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement, sont subordonnées à l'obtention par le Procureur d'État territorialement compétent d'une autorisation de la Chambre des Députés.

A cette fin, le Procureur d'État adresse au Président de la Chambre des Députés une demande d'autorisation, accompagnée des éléments et pièces qui justifient la demande.

La demande peut tendre à l'autorisation de l'un des actes visés à l'alinéa 1^{er} ou à celle de plusieurs d'entre eux.

Si le juge d'instruction estime d'office qu'il convient d'inculper un membre du Gouvernement, le procureur d'Etat soumet la demande tendant à l'inculpation de celui-ci à la Chambre des Députés. L'inculpation ne peut se faire que si la Chambre des Députés l'a autorisée au préalable.

(2) La Chambre des Députés statue ~~en séance non publique~~ sur la demande du Procureur d'État en séance non publique.

L'autorisation de l'ouverture d'une instruction contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement couvre toute la procédure d'instruction jusqu'à sa clôture et emporte de plein droit autorisation de toutes mesures d'instruction, y compris les mesures d'instruction s'appliquant au membre du Gouvernement personnellement.

Si la Chambre des Députés refuse l'autorisation qui lui est demandée, ce refus ne peut pas s'étendre aux actes d'enquête ou d'instruction visant des personnes autres qu'un membre du Gouvernement.

(3) Toutes communications prévues par la présente loi entre le procureur d'État et la Chambre des Députés se font en passant par le procureur général d'État.

(4) Pour les infractions commises par un membre du Gouvernement et relevant de la compétence du procureur européen, ce dernier doit respecter les mêmes règles de procédure que le procureur d'État.

Article 5

Art. 5. (1) En l'absence d'ouverture d'une instruction, le Procureur d'État établit, à la fin de la procédure d'enquête, un rapport circonstancié sur le résultat de celle-ci **et. Il transmet ce rapport** au Président de la Chambre des Députés, accompagné de l'ensemble des pièces de l'enquête. Il y formule sa proposition tendant soit à ce qu'il n'y ait pas de mise en accusation du membre du Gouvernement, soit à ce que le membre du Gouvernement soit mis en accusation par la Chambre des Députés et cité par le Procureur d'État devant le tribunal de police, **devant la chambre criminelle** ou devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, selon la nature de l'infraction.

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur la proposition du Procureur d'État. Si elle décide de mettre en accusation le membre du Gouvernement pour les infractions dont elle indique le libellé, elle retransmet le dossier au Procureur d'État afin que celui-ci procède par voie de citation conformément aux dispositions ordinaires de la procédure pénale pour **la ou les infractions conformément au libellé proposé par le procureur d'État dans son rapport ou indiqué par la Chambre des Députés et suivant la nature de la ou des infractions.**

(2) Les articles 132 et 132-1 du Code de procédure pénale ne sont pas applicables.

(3) Le recours, par le Procureur d'État, à la procédure ~~de la requête tendant à la délivrance d'une ordonnance pénale conformément~~ prévue aux articles 364394 à 403 du Code de procédure pénale est soumis à l'autorisation de la Chambre des Députés, donnée en séance non publique. Il en va de même du recours à la procédure du jugement sur accord régie par les articles 563 à 578 du Code de procédure pénale.

Article 6

Art. 6. (1) En cas d'ouverture d'une instruction, les paragraphes 2 et 3 s'appliquent par dérogation aux articles 127 à 131 du Code de procédure pénale, ~~ayant trait au règlement de la procédure, ne sont pas applicables à l'égard du membre du Gouvernement inculpé. Ils sont remplacés par les dispositions des paragraphes 2 et 3 du présent article.~~

(2) Lorsque l'instruction lui paraît terminée, le juge d'instruction rend une ordonnance de clôture de l'instruction et communique le dossier au procureur d'État.

Celui-ci ~~saisit de~~ **prend, dans les trois jours, des** réquisitions écrites **qu'il soumet avec le dossier** à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement **pour la saisir** d'une demande d'avis ~~motivé~~ sur les suites de la procédure.

La chambre du conseil du tribunal d'arrondissement est composée de trois juges. Le juge d'instruction ne peut y siéger dans les affaires qu'il a instruites.

Dans tous les cas, le juge d'instruction ~~est tenu de faire~~ **fait** un rapport écrit à la chambre du conseil.

Le dossier, y compris le rapport du juge d'instruction, est mis à la disposition de l'inculpé et de la partie civile ~~et de toute autre partie en cause~~ ainsi que de leur avocat, huit jours ouvrables au moins avant celui fixé pour l'examen par la chambre du conseil. Le greffier avise les intéressés au plus tard l'avant-veille de ce délai, par lettre recommandée.

L'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement n'est pas publique. L'inculpé, la partie civile et ~~toute autre partie en cause et~~ leurs avocats, avertis par le greffier conformément à l'alinéa ~~précédent~~ 5, ont seuls le droit d'y assister, **autre le représentant du ministère public**, et de fournir tels mémoires et de faire telles réquisitions, verbales ou écrites, qu'ils jugent convenables. L'inculpé ou son avocat a toujours la parole ~~le en~~ **le en** dernier.

Les formalités des ~~deux~~ deux alinéas ~~qui précèdent~~ 5 et 6 sont à observer à peine de nullité, sauf si l'inculpé ou la partie civile y ont renoncé.

L'avis de la chambre du conseil est motivé par rapport aux faits du dossier qui lui est soumis.

Si la chambre du conseil estime que les faits reprochés à l'inculpé ne constituent ni crime, ni délit, ni contravention ou s'il n'existe pas de charges suffisantes contre l'inculpé elle émet l'avis qu'il n'y a pas lieu à suivre.

Si elle estime qu'il existe des charges suffisantes contre l'inculpé et que les faits constituent une contravention, elle émet l'avis qu'il y a lieu de renvoyer l'inculpé devant le tribunal de police ; si elle estime que les faits constituent un délit, elle émet l'avis qu'il y a lieu de renvoyer l'inculpé devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement ; si elle estime que les faits constituent un crime, elle émet l'avis qu'il y a lieu de renvoyer l'inculpé devant la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement.

L'avis ~~motivé~~ motivé de la chambre du conseil n'est pas susceptible d'une voie de recours ~~devant une autre juridiction~~. Il est notifié par le greffier aux parties en cause dans les formes prévues pour les notifications en matière répressive.

(3) La Chambre des Députés statue sur la demande de mise en accusation au vu des pièces de l'instruction et de l'avis ~~motivé~~ motivé de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement qui sont transmis par le Procureur d'État au Président de la Chambre des Députés.

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur le dossier qui lui a été transmis. Si elle décide de mettre en accusation le membre du Gouvernement pour les infractions dont elle indique le libellé, elle retransmet le dossier au Procureur d'État afin que celui-ci procède par voie de citation devant la juridiction compétente conformément aux dispositions ordinaires de la procédure pénale. La mise en accusation par la Chambre des Députés vaut renvoi soit devant la chambre correctionnelle soit devant la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement pour les besoins des articles 182 ou 217 du Code de procédure pénale.

Si la Chambre des Députés décide qu'il n'y a pas lieu à suivre à l'égard de l'inculpé, sa décision produit les effets d'une décision judiciaire de non-lieu régie par l'article 135 du Code de procédure pénale ; les articles 135-1 et 135-2 du Code de procédure pénale sont applicables au membre du Gouvernement ayant bénéficié d'une décision de non-lieu de la Chambre des Députés.

Article 7

Art. 7. Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

Article 8

Art. 8. Sous les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal, les députés et les membres de l'administration parlementaire sont tenus au secret professionnel en ce qui concerne les éléments, couverts par le secret de l'enquête et de l'instruction au sens de l'article 8 du Code de procédure pénale, dont ils obtiennent connaissance du fait des communications du Procureur d'État.

Le secret de l'enquête et de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande ou proposition conformément aux articles 4,

5 et 6, ni à ce qu'elle communique au public sa décision sur la demande. Cette communication se fait par le Pprésident de la Chambre des Députés.

Article 9

Art. 9. Le membre du Gouvernement a accès, ~~dans le cadre des dispositions ordinaires de la procédure pénale, aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale, aux pièces de l'enquête et le cas échéant, de l'instruction.~~ Il a également accès au dossier de l'instruction dans les conditions déterminées à par l'article 6, paragraphe 2, alinéa 5. Il ne peut pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces.

Article 10

Art. 10. La présente loi ne fait pas obstacle à la possibilité pour la Chambre des Députés d'accuser, en dehors d'une initiative du ~~ministère public~~ Pprocureur d'État, les membres du Gouvernement conformément à l'article 82 de la Constitution.

En cas de pareille mise en accusation par la Chambre des Députés, le membre du Gouvernement poursuivi est cité par le ~~ministère public~~ Pprocureur d'État devant la juridiction répressive compétente désignée par le Code de procédure pénale. Celle-ci applique les lois désignées à l'article 2 de la présente loi ; la procédure de jugement est celle prévue par les dispositions ordinaires de la procédure pénale.

Art. 11. A l'article 158 du Code pénal, les mots termes « et la loi » sont insérés après les termes « les autorisations prescrites par la Constitution » et les mots termes « , quant à ce dernier, » sont supprimés.

Article 11

Art. 11 12. L'article A l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 ~~juin~~ mars 1980 sur l'organisation judiciaire, est abrogé, les points 2) et 5) sont supprimés.

Article 12

Art. 12 13. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du *** sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ».

Article 13

Art. 13 14. La présente loi en en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Elle La présente loi cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur d'une loi portant révision de la Constitution et abrogeant son article 82 actuellement en vigueur. Dans ce cas, les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de la présente loi continueront de produire leurs effets légaux dans le cadre de la suite de la procédure visant le membre du Gouvernement.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8049/03

N° 8049³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

**sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement,
portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitu-
tion et modification : 1° du Code pénal; 2° de la loi modifiée du
7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(13.1.2023)

Par dépêche du 27 décembre 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de huit amendements parlementaires à la proposition de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la justice lors de sa réunion du même jour.

Le texte desdits amendements était accompagné d'un commentaire pour chaque amendement ainsi que d'une version coordonnée de la proposition de loi sous rubrique, tenant compte desdits amendements.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'État note que la plupart des suggestions, tant de fond que de forme, faites dans son avis du 29 novembre 2022, ont été suivies par les auteurs des amendements sous revue, de sorte qu'il sera en mesure de lever par la suite les oppositions formelles ainsi que la réserve de dispense du second vote formulées dans le prédit avis.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1^{er}

Sans observation.

Amendement 2

Le nouvel alinéa 4 du paragraphe 1^{er} de l'article 4, consacré au juge d'instruction, prévoit que celui-ci ne peut pas, de son propre chef, procéder à l'inculpation d'un membre du Gouvernement qui n'était pas initialement visé dans le réquisitoire introductif du procureur d'État, mais doit, au contraire, se munir au préalable de l'autorisation de la Chambre des députés.

Le Conseil d'État lit cet amendement comme autorisant toutefois le magistrat instructeur, en ce qu'il limite l'obligation mise à sa charge de demander, *via* le procureur d'État, l'autorisation de la Chambre des députés au seul acte d'inculpation d'un membre du Gouvernement, à l'exclusion donc des autres actes repris à l'alinéa 1^{er} du même paragraphe 1^{er}, à procéder à ces actes sans devoir recourir à cette procédure d'autorisation à l'instar de tout autre acte de procédure. Le texte sous examen rapproche ainsi au maximum la procédure d'instruction à l'encontre d'un membre du Gouvernement menée par le juge d'instruction, dont il échet de rappeler la qualité de magistrat du siège indépendant, de celle conduite à l'encontre d'un justiciable ordinaire.

Les autres modifications apportées à l'article 4 de la proposition de loi initiale n'appellent pas d'observation, de telle sorte que l'opposition formelle formulée à l'encontre de cet article peut être levée.

Amendement 3

L'opposition formelle formulée à l'encontre de l'article 5 de la proposition de loi initiale peut être levée.

Amendement 4

Au vu des explications fournies par les auteurs de l'amendement sous examen, la réserve de dispense du second vote formulée à l'encontre de l'article 6 peut être levée.

Amendements 5 et 6

Sans observation.

Amendement 7

Eu égard à l'amendement 1^{er}, l'opposition formelle formulée à l'encontre de l'article 11 de la proposition de loi initiale peut être levée.

Amendement 8

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement 2

À l'article 4, paragraphe 3 nouveau, le Conseil d'État suggère d'écrire « se font par la voie du procureur général d'État ».

Amendement 8

À l'article 14 nouveau, il y a lieu de renvoyer à la loi portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Une fois la date de cet acte connue, celle-ci sera à insérer à l'endroit pertinent.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 13 janvier 2023.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Christophe SCHILTZ

8049/04

N° 8049⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en oeuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification :

1° du Code pénal;

2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(18.1.2023)

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE, Président ; M. Mars DI BARTOLOMEO, Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, M. Pim KNAFF, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, MM. Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

La proposition de loi élargée a été déposée à la Chambre des Députés par M. Yves Cruchten, M. Gilles Baum, Mme Josée Lorsché et M. Gilles Roth en date du 18 juillet 2022. Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

La proposition de loi a été renvoyée à la Commission de la Justice de la Chambre des Députés en date du 18 juillet 2022.

Lors de sa réunion du 20 septembre 2022, la proposition de loi a été présentée aux membres de la commission parlementaire.

Le Conseil d'État a émis son avis le 29 novembre 2022.

Lors de sa réunion du 27 décembre 2022, la commission parlementaire a analysé l'avis du Conseil d'Etat, adopté des séries d'amendements parlementaires et elle a désigné M. Mars Di Bartolomeo comme rapporteur de la proposition de loi.

En date du 13 janvier 2023, le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire sur la proposition de loi amendée.

Lors de sa réunion du 18 janvier 2023, la commission parlementaire a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et elle a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi met partiellement en œuvre l'article 82 de la Constitution. Intervenant dans le contexte particulier d'une affaire mettant en cause un ancien membre du Gouvernement, elle n'en constitue pas moins une loi applicable de manière générale et organise la procédure permettant de juger de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement après mise en accusation par la Chambre des Députés. La procédure est destinée à constituer une solution conforme à la Constitution et aux engagements internationaux liant le Luxembourg, notamment la Convention européenne des droits de l'homme. En même temps, il s'agit d'une solution *temporaire* en attendant le deuxième vote de la loi portant révision des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (proposition de révision constitutionnelle n° 7700) et son entrée en vigueur, conformément à son article 18, six mois après sa promulgation. La proposition de révision constitutionnelle n° 7700 modifie entièrement le système actuel des poursuites pénales contre les membres du Gouvernement en les soumettant au droit commun, sauf sur deux points accessoires¹. Il convient, par réalisme, de tenir compte dès à présent de cette nouvelle réalité, tout en respectant la Constitution actuellement en vigueur.

Le concept de la proposition de loi consiste à soumettre la procédure entièrement au droit commun tant en ce qui concerne le droit applicable au fond qu'en ce qui concerne la procédure, y compris en ce qui concerne la désignation de la juridiction de jugement, sauf dans la stricte mesure où l'actuel article 82 de la Constitution impose une intervention de la Chambre des Députés. Ceci revient à anticiper largement sur la révision de la Constitution, et présente l'avantage de permettre un passage sans difficulté du régime légal organisé par la présente loi au régime légal introduit suite à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle. Ainsi, l'équité de la procédure sera assurée tout en évitant, dans toute la mesure de l'actuellement possible, un régime particulier pour les membres du Gouvernement, que ce soit dans leur avantage ou dans leur désavantage.

1. Fondement constitutionnel

Les dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur

Il y a lieu de rappeler le texte actuel des articles 82 et 116 de la Constitution, ainsi rédigés :

« **Art. 82.** *La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilités, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées ».*

« **Art. 116.** *Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales ».*

Le caractère obsolète de ces dispositions est indiscutable. Cette affirmation repose notamment sur le fait que l'article 116 prévoit une procédure pénale potentiellement détachée de l'application de lois pénales existantes au moment de la commission de l'infraction. Cette manière de procéder est, en effet, partiellement contraire à la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, le constituant a prévu dans la proposition de révision constitutionnelle n° 7700 la solution suivante :

« **Art. 83.**

(...)

(3) *Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction. Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction.*

¹ Ces deux points sont l'exclusion du déclenchement de l'action publique par une personne (« partie civile », dans le Code de procédure pénale) se présentant comme victime de l'infraction, et l'obligation, sauf en cas de flagrant délit, de l'autorisation préalable de la Chambre des Députés avant l'arrestation du membre du Gouvernement.

(4) *Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement* ».

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, tant les cas de responsabilité pénale que la procédure de poursuite des membres du Gouvernement seront soumis au droit commun. Les deux dérogations au droit commun contenues dans le nouveau régime constitutionnel seront les suivantes :

- 1) l'exclusion du déclenchement de l'action publique par une personne se présentant comme victime de l'infraction ;
- 2) l'obligation, sauf en cas de flagrant délit, de l'autorisation préalable de la Chambre des Députés avant l'arrestation du membre du Gouvernement.

2. Le contexte

Dans une affaire impliquant un ancien membre du Gouvernement, l'enquête préliminaire² réalisée par le Parquet a pris une tournure rendant nécessaire, selon l'opinion du Parquet, l'audition du membre du Gouvernement en question afin de manifester la vérité et de vérifier si des infractions pourraient lui être personnellement reprochées ou non. Le Parquet a décidé de ne pas procéder à cette audition en absence de l'autorisation par la Chambre des Députés. Cette décision du Parquet s'explique entre autres par le libellé de l'article 158 du Code pénal qui interdit à « *tous officiers du ministère public [...] qui, sans les autorisations prescrites par la Constitution, auront provoqué, donné, signé soit un jugement contre un membre du Gouvernement, ou un député, soit une ordonnance ou un mandat tendant à les poursuivre ou à les faire mettre en accusation [...]* ».

De plus, il convient de mettre en évidence que l'interdiction d'interroger des membres du Gouvernement (ou d'anciens membres du Gouvernement, si l'infraction a pu être commise dans l'exercice de leur fonction) est admise, sur le fondement du monopole parlementaire de la « mise en accusation », par la doctrine belge qui peut servir de référence au Luxembourg, les textes constitutionnels étant similaires³.

Afin de ne pas retarder la procédure dans cette affaire, il a été décidé de ne pas attendre l'entrée en vigueur de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700 (laquelle entraînera la disparition de toute compétence de la Chambre des Députés au profit de l'application pure et simple du droit commun de la procédure pénale). Cette décision rend désormais nécessaire une base légale permettant au Parquet de mener son enquête à l'égard du membre du Gouvernement, de manière à ce que celui-ci puisse le cas échéant (s'il s'avère que des éléments à charge suffisants existent à son encontre) être jugé, et que la procédure pénale puisse être clôturée à son égard si des charges suffisantes n'existent pas contre lui.

Dès lors, il s'agit d'organiser sous le régime de la Constitution actuelle l'autorisation de la Chambre pour qu'une enquête préliminaire ou, s'il y a lieu, une instruction puisse avoir lieu à l'égard du membre du Gouvernement, et pour que la Chambre puisse, le cas échéant⁴, décider sur la mise en accusation de ce dernier à la fin de l'enquête ou de l'instruction. Il ne convient cependant pas d'adopter une loi destinée à une personne en particulier, mais d'introduire une loi ayant un caractère général. Même si la loi consistera à rendre applicable le droit commun, il convient néanmoins de prévoir l'hypothèse (peut-être invraisemblable, mais non inenvisageable) d'une enquête visant (entre le moment de l'entrée en vigueur de la loi et celui où elle cessera d'être en vigueur suite à la révision constitutionnelle) un autre membre du Gouvernement, fût-ce pour une simple contravention, et qu'il aurait lieu de traiter de manière strictement identique l'affaire dont le Parquet a saisi la Chambre des Députés.

2 Art. 46 du Code de procédure pénale, avec usage du pouvoir du procureur d'État de requérir du juge d'instruction des mesures sans qu'une instruction préparatoire soit ouverte – article 24-1, « mini-instruction ».

3 M. Verdussen, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 536-537 : interdiction « de tout acte qui équivaldrait ou qui pourrait impliquer des poursuites » à l'encontre des membres du Gouvernement » ; voir aussi l'ouvrage de Rigaux et Trousse cité *ibid.* à la p. 537, note 1, selon laquelle « aussi longtemps que la Chambre des représentants n'a pas autorisé ou ordonné la poursuite, le Parquet n'a le droit ni de faire subir à un ministre des interrogatoires, ni de faire des perquisitions dans son hôtel, ni, généralement, d'informer contre lui personnellement ».

4 Le cas échéant : en effet, si à ce moment la révision constitutionnelle est entrée en vigueur, la Chambre perdra ce pouvoir actuellement prévu à l'article 82 de la Constitution.

La proposition suit ainsi l'exemple belge car à chaque fois qu'en raison de circonstances particulières, une loi de mise en œuvre partielle des textes constitutionnels relatifs à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement a été votée en Belgique, elle n'a jamais été une loi *ad personam*. Le législateur belge a toujours prévu une loi applicable de manière générale, quoique parfois limitée dans le temps. Citons, à titre d'exemple, la loi du 19 juin 1865 « relative aux délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions » (*Pasinomie belge* 1865, p. 160), en vigueur pour une année, et qui était une loi dont le vote a été rendu nécessaire par l'affaire du duel entre un membre du Gouvernement et un député.

Ceci implique, il est vrai, que la loi prévoit un certain nombre de dispositions insusceptibles d'intéresser les circonstances actuelles, en particulier en relation avec l'arrestation d'un membre du Gouvernement à titre préventif.

Selon le modèle des lois belges en la matière, la proposition de loi est une **loi de mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution**, qui n'envisage que le cas des poursuites initiées par le ministère public tout en rappelant l'impossibilité, pour un particulier, de mettre en œuvre des poursuites. En revanche, la proposition de loi ne réglemente pas l'enquête préalable à des poursuites à l'initiative de la Chambre des Députés elle-même et en dehors de l'initiative du ministère public, qui fait partie des prérogatives existant actuellement au profit de la Chambre⁵ : l'hypothèse de ce type de poursuites avant l'entrée en vigueur du texte de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700 est trop peu plausible et la réglementation qu'il faudrait instituer pour les rendre possibles est si compliquée – l'enquête préalable serait à confier à une commission spéciale de la Chambre – qu'il a été jugé disproportionné de l'inclure dans la présente proposition de loi⁶.

3. Limites imposées par la Convention européenne des droits de l'homme

Il est entendu que les dispositions des traités internationaux en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en particulier de la Convention européenne des droits de l'homme, doivent être entièrement respectées. Cela implique nécessairement que la loi ne crée aucune infraction spécifique pour les membres du Gouvernement en la rendant applicable rétroactivement et qu'elle définit précisément la procédure permettant d'engager leur responsabilité pénale (sous peine de ne pas être une procédure « prévue par la loi » au sens de la Convention européenne des droits de l'homme).

La présente proposition de loi renonce, en ligne avec le texte de la révision constitutionnelle, à toute définition d'une infraction pénale spéciale qui serait applicable à la situation des ministres (infractions d'« abus de fonctions »⁷, « manquement aux devoirs de leur charge »⁸, « impéritie budgétaire » : c'est là ce qui était envisagé comme possibilité par les articles 82 et 116 de la Constitution), pour se borner à l'application du droit commun.

Selon la présente proposition de loi, les membres du Gouvernement ne pourraient être déclarés coupables que pour des infractions prévues par le droit commun du Code pénal et des lois pénales particulières en vigueur au moment des faits. Ces lois pénales, dans la mesure où elles s'appliquent à tous, s'appliquent dès à présent aux membres du Gouvernement comme aux autres citoyens. De la même manière, les lois pénales dotées d'un champ d'application personnel délimité s'appliquent dès à présent aux membres du Gouvernement lorsqu'ils entrent dans ce champ d'application personnel. Ceci sera apprécié par les juridictions, par interprétation des dispositions légales définissant des

5 Ce point a été démontré dans un avis du Parquet général auprès de la Cour de cassation de Belgique dans le cadre d'un projet de loi belge tendant à définir la responsabilité pénale des ministres et des secrétaires d'Etat déposé le 3 octobre 1975 (*Document parlementaire*, Chambre des représentants, 1974-1975, n° 651, p. 69). Cela fait partie de la prérogative de « mise en accusation » des membres du Gouvernement.

6 Le projet de loi définitif belge déposé le 3 octobre 1975 (et non voté) est, par sa complexité spécialement sur ce point, un précédent assez dissuasif.

7 Infraction qu'il était envisagé de créer en Belgique, dans le cadre du projet de loi tendant à définir la responsabilité pénale des ministres et des secrétaires d'Etat, déposé le 3 octobre 1975 (précité). Le projet de loi belge définitif y renonce et contient un article 3 ainsi rédigé : « *Les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières sont applicables aux Ministres et aux Secrétaires d'Etat* ».

8 Infraction politique mise en œuvre à différentes époques de l'histoire française, depuis le procès du ministre Malvy en 1918 : voir A. Bancaud, « L'« erreur capitale » de mêler la Cour de cassation à la justice politique : les répercussions des procès de Riom, Pétain et Laval », revue *Histoire de la justice* n° 27 (2017), p. 99 et s.

infractions qui ne peuvent être commises que par les titulaires de certaines fonctions. L'adoption d'une procédure permettant la poursuite pénale d'une éventuelle violation des textes préexistants et qui est applicable à la poursuite d'infractions commises avant l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi, ne constitue dès lors pas une violation du principe de la non-rétroactivité du droit pénal de fond, garanti par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Convention européenne des droits de l'homme exige que la procédure de jugement d'un membre du Gouvernement soit définie par la loi, ce qui n'était pas le cas auparavant. L'article 116 de la Constitution, définissant un régime transitoire, est trop vague à cet effet : cf. l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Coëme c. Belgique*, arrêt du 22 juin 2000, n° 32492/96 et al.. Une mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution actuellement en vigueur s'impose dès lors. Le fait que cette loi s'applique à l'avenir, après son entrée en vigueur, à l'égard de faits antérieurs correspond aux principes généraux de l'application des lois de procédure pénale dans le temps, n'est pas considéré comme contraire à la Convention par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁹. Ainsi, la présente proposition de loi respecte les dispositions internationales ayant trait à la procédure pénale.

Il en va ainsi d'autant plus que la procédure mise en place par la présente proposition de loi ne contient pas d'éléments singuliers et est conforme, dans toute la mesure du possible, au droit commun.

4. L'application de la procédure pénale ordinaire

La proposition de loi rend applicable la procédure pénale ordinaire dans toute la mesure où son application n'est pas contraire à l'article 82 de la Constitution en tant qu'il réserve prérogative de la mise en accusation des membres du Gouvernement à la Chambre des Députés. L'application du droit commun, en ce qui concerne la procédure, entraîne deux conséquences.

D'une part, l'enquête et l'instruction n'appartiennent pas à une commission spéciale qui serait formée au sein de la Chambre, mais aux autorités judiciaires, et elle a lieu conformément aux règles normales qui s'y appliquent. La proposition de loi prévoit ainsi l'application de la procédure pénale ordinaire.

D'autre part, l'éventuel jugement des membres du Gouvernement n'appartient pas à la Cour supérieure de justice (comme le prévoit, à titre transitoire, l'article 116 de la Constitution¹⁰ ainsi que l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire), mais aux juridictions de droit commun, selon le type d'infraction en cause : le tribunal de police sera compétent en cas de contravention, la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement sera compétente en cas de délit, la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement sera compétente en cas de crime. Cette solution, qui est également celle qui s'imposera après l'entrée en vigueur du texte de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700, a l'avantage de garantir pleinement, et dans les mêmes conditions que celles prévues par le droit commun, le double degré de juridiction. De même ne se posera pas l'épineux problème des éventuels co-auteurs et complices d'un membre du Gouvernement, qui seraient censés être jugés (par application des principes applicables en matière de connexité d'infractions) devant la juridiction supérieure qui serait compétente pour juger les membres du Gouvernement : cette dérogation au droit commun, s'appliquant à des personnes qui n'ont même pas la qualité de membre du Gouvernement, est difficilement justifiable¹¹.

Par ailleurs, l'application du droit commun de la procédure pénale aura l'important avantage de permettre que la procédure puisse continuer sous le même régime, celui du droit commun, après l'entrée en vigueur du texte de la proposition de révision constitutionnelle.

Les exceptions au droit commun qui devront être prévues sont celles qui découlent de l'article 82 de la Constitution.

⁹ Arrêt *Coëme c. Belgique*, précité, § 148.

¹⁰ Sur ce point, la solution en vigueur en Belgique sous le régime de la Constitution de 1831 dont s'inspire notre article 82 de la Constitution était différente. La compétence de la Cour de cassation y était prévue à titre définitif.

¹¹ La Belgique a d'ailleurs été condamnée pour cette raison par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Coëme c. Belgique*, précité, et *Claeys c. Belgique*, n° 46825/99. Même si la condamnation a eu lieu en raison de l'absence de textes législatifs prévoyant cette extension de compétence pour connexité, on sent à la lecture de l'arrêt que le principe même de déférer des non-membres du Gouvernement à la Cour de cassation de Belgique a semblé être une anomalie aux yeux de la Cour européenne des droits de l'homme.

Les particuliers ne peuvent déclencher l'action publique, que ce soit par voie de constitution de partie civile devant un juge d'instruction ou par voie de citation directe devant la juridiction de jugement. Cette interdiction est d'ailleurs destinée à être maintenue après l'entrée en vigueur du texte de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700, qui réserve le monopole de la poursuite au ministère public.

Le ministère public a l'obligation d'obtenir l'autorisation de la Chambre des Députés pour les mesures d'enquête s'appliquant aux membres du Gouvernement personnellement. La décision sur la « mise en accusation », c'est-à-dire sur la saisine de la juridiction de jugement, appartient à la Chambre des Députés et non au pouvoir judiciaire. L'arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés sauf le cas de flagrant délit, comme le prévoit le texte de la proposition de révision constitutionnelle (art. 83, par. 4).

5. La mise en accusation par la Chambre des Députés

Selon l'article 82 de la Constitution, « la Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement ». En application de cet article, la présente loi vient préciser la procédure applicable à cette accusation tout en renvoyant pour le droit pénal applicable au fond au droit pénal ordinaire.

Il se déduit de cet article que la chambre doit pouvoir procéder elle-même à la mise en accusation d'un membre du Gouvernement. Il convient de préciser que la présente proposition de loi n'organise que la situation dans laquelle la Chambre des Députés vote la mise en accusation d'un membre du Gouvernement après avoir été saisie par le Parquet. Sur ce point, la loi ne procède qu'à une mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution. Mais, que la Chambre soit saisie par le Parquet ou qu'elle se saisisse elle-même, la loi prévoit le renvoi du membre du Gouvernement devant les juridictions pénales ordinaires.

En votant sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement, la Chambre exerce ses prérogatives constitutionnelles. Cela conduit cependant les députés à exercer leurs pouvoirs dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction pénale. Afin de respecter le secret de l'enquête et de l'instruction tel que le prévoit l'article 8 du Code de procédure pénale, la résolution de la Chambre ne peut pas être adoptée en séance publique. L'adoption d'une telle résolution doit se dérouler en séance non publique comme l'autorise l'article 61 de la Constitution. Tous les membres de la Chambre ainsi que les membres de l'administration parlementaire sont alors soumis au secret de l'instruction. Il en va du principe d'égalité devant la loi ainsi que du respect de la présomption d'innocence du membre du Gouvernement mis en accusation.

Dans certaines circonstances, des déclarations publiques sur l'affaire par un membre de la Chambre des Députés qui ferait état du dossier dont la Chambre a été saisie seraient, de surcroît, susceptibles de conduire à la condamnation du Luxembourg par la Cour européenne des droits de l'homme. En 1995, la France a ainsi été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme¹² pour violation de la présomption d'innocence, garantie par l'article 6, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette violation existait en raison des déclarations prononcées pendant l'enquête pénale par M. Michel Poniatowski, alors ministre de l'Intérieur, accompagné par deux fonctionnaires de police, mettant en cause M. Allenet de Ribemont comme instigateur de l'assassinat de M. Jean de Broglie, député de l'Eure. Dans son arrêt, la Cour a jugé que le principe de la présomption d'innocence ne s'impose pas uniquement au juge pénal statuant sur le bien-fondé d'une accusation, mais aussi aux autres autorités (paragraphe 33 de l'arrêt). Il ne fait pas de doute que la Cour européenne des droits de l'homme jugerait que le principe de la présomption d'innocence s'impose aux députés appelés à statuer sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement selon la procédure organisée par la présente proposition de loi.

Cependant, comme le précise la proposition, le secret de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande ou proposition de mise en accusation ni à ce qu'elle communique au public sa décision sur la demande ou la proposition.

*

¹² CEDH, 10 février 1995, *Allenet de Ribemont c. France*, req. n° 15175/89.

III. AVIS RELATIFS A LA PROPOSITION DE LOI

1. Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État constate que la proposition de loi n° 8049 « [...] opte pour l'application du droit commun tant substantiel que procédural à un membre du Gouvernement mis en cause dans une affaire pénale, sauf pour ce qui est de sa mise en accusation proprement dite, qui, ainsi que l'exige l'article 82 de la Constitution, est réservée à la Chambre des députés. L'application du droit commun est également exclue en ce qui concerne la citation directe par une personne lésée, la plainte avec constitution de partie civile, la décision d'ouvrir une enquête préliminaire ou une instruction judiciaire. Ainsi, toutes les garanties de prévisibilité sont données à la fois pour ce qui est des infractions et des sanctions et pour ce qui est de la procédure applicable.

Le Conseil d'État n'entend pas revenir sur ses considérations faites dans le cadre de ses avis relatifs aux dispositions analogues contenues dans la proposition de révision n° 7700¹³, qui sont toujours d'actualité, mais il note que la proposition de loi sous avis est, à l'instar de ces textes, sous-tendue par la volonté de procéder à une « démocratisation » des procédures concernées par la réduction de leurs spécificités au seul point, toutefois essentiel, de la décision de principe d'entamer des poursuites (« la mise en accusation » au sens large inscrit à l'article 82 de la Constitution), en substituant la décision de la Chambre des députés à celle du procureur d'État pour ce qui est de l'exercice de l'opportunité des poursuites ».

Dans le cadre de l'examen des articles inhérents à ladite proposition de loi, le Conseil d'État soulève un certain nombre de critiques à l'égard des dispositions proposées. Ainsi, il plaide en faveur d'un meilleur agencement des dispositions portant sur la procédure pénale qui sont actuellement source d'insécurité juridique.

Quant à l'article 1^{er} portant sur le champ d'application de la future loi, le Conseil d'État estime que cette disposition est à examiner ensemble avec l'article 11 de la proposition de loi, qui supprime le point 2) de l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Le Conseil d'État signale que le législateur entend déjà modifier le point 8 de la loi prémentionnée dans le cadre du projet de loi n°7323B¹⁴, dès lors il met en garde la Commission de la Justice contre un risque de « [...] contrariété avec le droit européen, la proposition de loi sous avis de dispositions assurant le respect de ce prescrit de l'Union européenne ». Le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 11 du projet de loi, tout en suggérant un libellé alternatif dans le cadre de son avis prémentionné qui pourrait être repris par la commission parlementaire.

Une autre disposition qui suscite des observations critiques de la part du Conseil d'État constitue l'article 4, alinéa 1^{er}, de ladite proposition de loi. L'article a trait à l'autorisation que le procureur d'État doit demander à la Chambre des Députés pour « les mesures d'enquête s'appliquant à un membre du Gouvernement, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne ». Le Conseil d'État est amené à s'interroger sur « [...] la notion même d'« enquête ». S'agit-il déjà d'une enquête préliminaire qui est uniquement destinée à vérifier l'existence d'éventuelles infractions, notamment si le membre du Gouvernement fait l'objet d'une dénonciation au procureur d'État, et dont il s'agit d'établir le sérieux dans un premier stade ? Ensuite, cette disposition signifie-t-elle que l'autorisation

13 Avis du Conseil d'État du 9 mars 2021 (doc. parl. n° 7700³) ; avis complémentaire du 16 juillet 2021 (doc. parl. n° 7700⁷) ; deuxième avis complémentaire du 12 octobre 2021 (doc. parl. n° 7700¹¹).

14 Projet de loi sur le statut des magistrats et portant modification :

1. du Code pénal ;
2. du Code de procédure pénale ;
3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;
4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;
7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;
8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;
9. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
10. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État

doit être demandée avant l'ouverture d'une enquête préliminaire dirigée initialement déjà contre une telle personne nommément désignée ou bien doit-elle déjà être présentée à un stade antérieur dès qu'un membre du Gouvernement pourrait seulement être concerné par une telle enquête ? Quid par ailleurs si la Chambre des députés ne répond pas à la demande formulée par le procureur d'État ou si elle y donne une réponse négative, même si le dossier contient des éléments à charge suffisants ? De même, le Conseil d'État souligne que, dans le cadre d'une affaire envisagée contre un (ancien) membre du Gouvernement, la Chambre des députés, en tant qu'organe politique, pourrait poursuivre des intérêts qui pourraient ne pas se recouper avec ceux de la personne concernée, pour ce qui est des droits de la défense.

Dans un autre ordre d'idées, le Conseil d'État s'interroge sur la situation procédurale des personnes tierces intervenant dans un tel dossier, que ce soit en tant qu'éventuel coauteur ou complice ou que ce soit en tant que « partie civile ». La question se pose notamment de savoir si un éventuel refus de la Chambre des députés s'imposerait également pour ce qui est des actes d'enquête visant d'autres personnes que le membre du Gouvernement concerné, et empêchant dès lors également la procédure de continuer à l'encontre de ces personnes. De même, un tel refus risque de nuire aux droits de la défense de cette tierce personne, qui se verrait ainsi privée de la possibilité de faire procéder à des actes de procédure à sa décharge. Par ailleurs, l'alinéa 1^{er} impose au procureur d'État de soumettre à la Chambre des députés pour autorisation toute mesure d'enquête et non pas seulement l'ouverture d'une telle enquête, tandis que, pour ce qui est d'une instruction, qui ne peut être comprise que comme une instruction judiciaire au sens du Code de procédure pénale, une autorisation n'est requise qu'au moment de son ouverture. Or, le Conseil d'État estime, pour ce qui est de la première hypothèse, qu'une telle obligation constituerait un frein difficilement acceptable au travail judiciaire au quotidien et attire l'attention des auteurs sur le système belge¹⁵, dans lequel l'intervention de la Chambre des représentants belge est limitée à trois éléments clés de la procédure, à savoir la réquisition en vue du règlement de la procédure, la citation directe devant la cour d'appel et l'arrestation hormis le cas de flagrant délit.

De même, si l'enquête préliminaire est suivie de l'ouverture d'une instruction judiciaire, faudra-t-il alors que le procureur d'État demande une nouvelle autorisation, ou bien est-ce qu'une autorisation initiale couvre toute la procédure subséquente jusqu'à sa clôture ? Ainsi qu'il est rédigé actuellement, le texte sous avis est ambigu sur ce point, ambiguïté qui n'est pas résolue par les articles 5 et 6 qui suivent. A nouveau, il y va de l'efficacité de l'action judiciaire. Il importe dès lors de préciser également ce point au texte sous examen.

Que signifient les termes « ouverture éventuelle » ? Est-ce à dire que, une fois l'autorisation donnée, le procureur d'État conserve le droit de finalement renoncer à une telle mesure ? Quid si le juge d'instruction, qui est toujours saisi in rem, décide, en application de son pouvoir souverain, d'inculper un membre du Gouvernement qui ne figurait pas au réquisitoire initial du procureur d'État, voire n'apparaissait pas encore au dossier à ce moment ? Ne faudrait-il pas prévoir une procédure spécifique garantissant les prérogatives de la Chambre des députés en cette hypothèse ? En raison de toutes ces interrogations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen, qui est source d'insécurité juridique ».

Pour ce qui est de l'alinéa 2 de l'article 4, le Conseil d'État formule un libellé alternatif que la commission parlementaire pourrait reprendre dans le cadre de son instruction parlementaire. De plus, il renvoie au risque de contrariété de l'article du projet de loi avec le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen. Par conséquent, il s'y oppose formellement et il esquisse également des pistes de réflexion à l'adresse du législateur qui permettraient au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Quant à l'article 5 de la proposition de loi, le Conseil d'État « [...] demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 10bis de la Constitution, de compléter, à la dernière ligne du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'énumération des juridictions pénales en y ajoutant la chambre criminelle. En effet, omettre cette juridiction introduirait une inégalité de traitement entre les citoyens, selon l'interprétation faite par la Cour constitutionnelle de l'article 10bis de la Constitution ».

¹⁵ Loi belge du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres : https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=98-06-27&numac=1998021268.

2. Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 13 janvier 2023, le Conseil d'État se montre en mesure de lever les oppositions formelles précédemment émises.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article définit le champ d'application de la loi en ce qui concerne les infractions qui sont reprochées aux membres du Gouvernement ou, par assimilation, aux membres de la Commission européenne.

Alinéa 1^{er}

L'alinéa 1^{er}, point 1^o, prévoit que le texte de loi s'applique aux membres du Gouvernement en exercice, pour les infractions qui leur sont reprochées pendant l'exercice de leurs fonctions, que ces infractions aient été commises dans ou en dehors de leurs fonctions. Il s'applique également aux infractions antérieures au début des fonctions.

L'alinéa 1^{er}, point 2^o, prévoit que le texte de loi s'applique aux anciens membres du Gouvernement pour des infractions qui leur sont reprochées pendant l'exercice de leurs anciennes fonctions.

Pour plus de détails, il est renvoyé au document de dépôt de la proposition de loi sous rubrique.

Nouvel alinéa 2

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État a formulé, dans le cadre de l'examen de l'article 11, une opposition formelle. La Haute Corporation rappelle qu'en ce qui concerne « *les accusations portées par la Chambre des députés contre les membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions* », il y a lieu de relever qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du Protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, les membres de la Commission européenne doivent être assimilés aux membres des Gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Les États membres doivent prévoir les dispositions en droit national à cet effet.

Afin de permettre au Conseil d'État de pouvoir lever son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 11, la commission parlementaire a amendé l'article 1^{er} en ajoutant un alinéa 2 qui vise l'assimilation des membres de la Commission européenne aux membres des Gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Dans son avis complémentaire du 13 janvier 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Article 2

Cet article a trait aux dispositions pénales de fond applicables à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Ainsi, les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières sont applicables à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

Pour plus de détails, il est renvoyé au document de dépôt de la proposition de loi sous rubrique.

Quant au fond, l'article 2 reste inchangé par rapport au texte déposé, le seul changement apporté au texte concerne la suppression du terme « Seules », une proposition émise par le Conseil d'État dans son avis du 29 novembre 2022 que la commission parlementaire a faite sienne.

Article 3

L'alinéa 1^{er} prévoit que la procédure pénale à l'égard des membres du Gouvernement est soumise aux dispositions ordinaires de la procédure pénale, sous la seule réserve des dérogations imposées par l'article 82 de la Constitution.

L'alinéa 2 a trait à l'une des dérogations ainsi imposées, d'application générale. Il s'agit de l'interdiction de la mise en mouvement de l'action publique par les personnes lésées (« parties civiles ») ainsi que, par extension, par les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale.

Toutefois, dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, les parties lésées pourront se constituer partie civile et demander ainsi la réparation de leur préjudice (Code de procédure pénale, spécialement articles 58 et 183-1).

Pour plus de détails, il est renvoyé au document de dépôt de la proposition de loi sous rubrique.

L'article 3 reste quasiment inchangé par rapport au texte initial, les seuls changements qui sont apportés au texte concernent des modifications d'ordre légistique suggérées par le Conseil d'État que la commission parlementaire fait siennes.

Article 4

Dans sa version initiale, l'article 4 visait l'autorisation que le procureur d'État doit demander à la Chambre des Députés pour « les mesures d'enquête s'appliquant à un membre du Gouvernement, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne ».

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État a formulé plusieurs remarques concernant le libellé initial de l'article 4, qui visent des ambiguïtés contenues dans l'article, auxquelles il a été remédié par voie d'un amendement.

Nouveau paragraphe 1^{er}

La commission parlementaire a amendé le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, qui précise dorénavant les mesures d'enquête pour lesquelles le procureur d'État doit obtenir une autorisation de la part de la Chambre des Députés, à savoir l'audition personnelle d'un membre du Gouvernement, la perquisition à son domicile ou encore une mesure d'expertise nécessitant sa participation personnelle, ainsi que l'ouverture d'une instruction contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} prévoit que l'autorisation peut être accordée pour une des mesures d'enquête visées par l'alinéa 1^{er} ou pour plusieurs d'entre elles ; facilitant ainsi le travail judiciaire.

L'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} reprend une partie du libellé initial de l'article 4, à savoir l'obligation pour le procureur d'État d'adresser une demande d'autorisation qui est accompagnée des éléments et pièces qui la justifient, au président de la Chambre.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, règle le cas de figure dans lequel le juge d'instruction estime qu'il faut d'office inculper un membre du Gouvernement. Dans une telle configuration, le procureur d'État doit également obtenir une autorisation de la part de la Chambre des Députés.

Cet alinéa répond à la question soulevée par le Conseil d'État dans son avis du 29 novembre 2022, à savoir celle de savoir quelle procédure s'applique si « *le juge d'instruction décide d'inculper un membre du Gouvernement qui ne figurait pas au réquisitoire initial du procureur d'État, voire n'apparaissait pas encore au dossier à ce moment* ». Cet alinéa prévoit par conséquent une procédure spécifique garantissant les prérogatives de la Chambre des Députés en cette hypothèse.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État interprète le libellé amendé dudit alinéa 4 de la façon suivante : « *[...] toutefois le magistrat instructeur, en ce qu'il limite l'obligation mise à sa charge de demander, via le procureur d'État, l'autorisation de la Chambre des députés au seul acte d'inculpation d'un membre du Gouvernement, à l'exclusion donc des autres actes repris à l'alinéa 1er du même paragraphe 1er, à procéder à ces actes sans devoir recourir à cette procédure d'autorisation à l'instar de tout autre acte de procédure. Le texte sous examen rapproche ainsi au maximum la procédure d'instruction à l'encontre d'un membre du Gouvernement menée par le juge d'instruction, dont il échet de rappeler la qualité de magistrat du siège indépendant, de celle conduite à l'encontre d'un justiciable ordinaire* ». L'opposition formelle qu'il a précédemment émis est levée.

Nouveau paragraphe 2

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, reprend une partie du libellé initial de l'article 4 et prévoit que la Chambre statue en séance non publique sur la demande du procureur d'État.

Le paragraphe 2, alinéa 2, indique que l'entière de la procédure d'instruction est couverte par l'autorisation initialement donnée par la Chambre des Députés.

L'alinéa 3 dudit paragraphe vise l'hypothèse d'un éventuel refus de la Chambre des Députés qui ne saurait avoir d'effet pour ce qui est des actes d'enquête visant d'autres personnes que les membres du Gouvernement.

Nouveau paragraphe 3

Le paragraphe 3 prend en compte une autre remarque du Conseil d'État et assure que la voie hiérarchique soit suivie en passant par le procureur général d'État, la réponse de la Chambre des Députés devant en conséquence suivre la même voie.

Il ressort de l'instruction parlementaire que la commission parlementaire saisie estime utile de préciser que lors d'une telle enquête, un ou plusieurs Députés peuvent transmettre leurs questions éventuelles et informations reçues sur l'infraction reprochée au membre du Gouvernement au ministère public. Dans ce cas, le ou les Députés transmettent un courrier en leurs noms propres au ministère public, sans faire intervenir le Président de la Chambre des Députés comme intermédiaire en la matière. La commission parlementaire souligne également le fait que l'opportunité des suites à réserver à ces questions s'applique.

Nouveau paragraphe 4

Le paragraphe 4 assure que la présente proposition de loi soit conforme au droit européen en reprenant la proposition formulée par le Conseil d'État, à savoir « un renvoi, pour ce qui est du procureur européen, à la procédure à respecter par le procureur d'État national. »

Article 5

L'article 5 a trait à la fin de la procédure d'enquête en l'absence d'ouverture d'une instruction (laquelle, conformément à l'article 49 du Code de procédure pénale, n'est obligatoire qu'en matière de crime).

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} prévoit que le procureur d'État établit à la fin de la procédure d'enquête un rapport sur le résultat de celle-ci et le transmet au président de la Chambre des Députés, accompagné de l'ensemble des pièces de l'enquête. Il y formule sa proposition tendant soit à ce qu'il n'y ait pas de mise en accusation du membre du Gouvernement, soit à ce que le membre du Gouvernement soit mis en accusation par la Chambre des Députés et cité par le ministère public devant le tribunal de police ou devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, selon la nature de l'infraction.

Il ne peut cependant s'agir là que d'une simple proposition ayant une valeur purement consultative. La compétence pour prendre la décision appartient à la seule Chambre des Députés.

Pour plus de détails, il est renvoyé au document de dépôt de la proposition de loi sous rubrique.

Afin de garantir que le dossier soumis à la Chambre des Députés contient toutes les clés nécessaires pour que les députés puissent comprendre et apprécier la conclusion du procureur d'État ainsi que les suites que risque la personne visée par l'enquête, la commission parlementaire a fait sienne la recommandation émise par le Conseil d'État dans son avis du 29 novembre 2022 de faire référence à un « rapport circonstancié » à l'endroit de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}.

A noter que la commission parlementaire a amendé le libellé, et ce, afin de permettre à la Haute Corporation de pouvoir lever son opposition formelle précédemment émise pour contrariété du libellé au principe d'égalité devant la loi, qui est inscrit à l'article 10bis de la Constitution. L'alinéa 1^{er} comprend désormais les termes « devant la chambre criminelle ». De cette manière, le libellé amendé inclut toutes les juridictions pénales prévues par l'ordonnancement juridique luxembourgeois.

En ce qui concerne l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, l'ajout des termes « pour la ou les infractions conformément au libellé proposé par le procureur d'État dans son rapport ou indiqué par la Chambre des députés et suivant la nature de la ou des infractions » s'explique pour les raisons indiquées dans l'avis du Conseil d'État, auquel il est renvoyé. Il est entendu que conformément au principe constitutionnel subordonnant la mise en accusation des membres du Gouvernement à l'autorisation de la Chambre des Députés, un élément du libellé proposé par le procureur d'État, mais rejeté par la Chambre des Députés, ne pourra pas être inclus dans la citation.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 prévoit que les articles 132 et 132-1 du Code de procédure pénale, qui présupposent une compétence décisionnelle de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement, ne sont pas

applicables, sachant que la décision sur la mise en accusation du membre du Gouvernement n'appartient qu'à la Chambre des Députés.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 prévoit l'hypothèse selon laquelle le Procureur d'Etat aurait l'intention de demander la délivrance d'une ordonnance pénale conformément aux articles 394 à 403 du Code de procédure pénale, ou d'avoir recours à un jugement sur accord (articles 563 à 578 du même Code). Dans la logique de l'article 82 de la Constitution, la décision afférente est soumise à l'autorisation de la Chambre des Députés.

Dans son avis du 13 janvier 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Article 6

Cet article attribue à la Chambre des Députés un rôle analogue à celui de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement pour régler les affaires ayant donné lieu à une instruction judiciaire. Si la Chambre des Députés décide ainsi de la « *mise en accusation* », au sens d'un renvoi du membre du Gouvernement précédemment inculpé devant le juge du fond, ou bien d'un non-lieu à poursuivre à son égard, elle ne pourra toutefois le faire qu'après avoir obtenu l'avis de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement rendu suite à un réquisitoire du procureur d'Etat.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} prévoit qu'en cas d'ouverture d'une instruction, les paragraphes 2 et 3 s'appliquent par dérogation aux articles 127 à 131 du Code de procédure pénale.

Par conséquent, le paragraphe 2 remplace les dispositions du droit commun relatives aux « *ordonnances de règlement lorsque la procédure est complète* » par un avis motivé de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement, procédure inspirée de l'article 21 de la loi du 20 juin 2001 sur l'extradition, qui prévoit que l'extradition est accordée ou refusée par le ministre de la Justice, mais après que la Chambre de conseil de la Cour d'appel ait émis un avis motivé.

L'avis de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement est nécessairement, au regard de l'article 82 de la Constitution, un avis purement consultatif et ne liera pas la Chambre des Députés qui conserve son pouvoir de décision constitutionnel. En tant qu'avis non décisionnel, il n'est pas susceptible d'une voie de recours (appel ou pourvoi en cassation).

A noter également que la commission parlementaire a fait siennes les remarques émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 29 novembre 2022 en reformulant le paragraphe sous rubrique.

Paragraphe 2

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'Etat a posé, dans son avis du 29 novembre 2022, la question de savoir pour quelles raisons les auteurs de la proposition de loi ont prévu, par dérogation à la procédure ordinaire devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement définie par l'article 127 du Code de procédure civile, un droit pour l'inculpé et la partie civile de comparaître à l'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement et d'y faire, personnellement ou par leurs avocats, « *telles réquisitions, verbales ou écrites, qu'ils jugent convenable* ». Le Conseil d'Etat indique qu'à défaut de recevoir des explications satisfaisantes sur ce point, il réserve son opinion sur la compatibilité de cette procédure avec le principe d'égalité devant la loi (article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution).

Le souci du respect de l'égalité devant la loi est éminemment légitime, mais les auteurs de la proposition de loi avaient une raison de traiter différemment les parties dans le cadre de la présente procédure particulière. En effet, dans la procédure de droit commun (celle des articles 127 et suivants du Code de procédure pénale), si les parties ne peuvent pas comparaître en personne devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement, elles peuvent en revanche, si elles ne sont pas satisfaites de l'ordonnance de cette juridiction, relever appel et comparaître dès lors en personne devant la chambre du conseil de la Cour d'appel et plaider leur cause devant elle. La procédure prévue par la proposition de loi s'inspire de celle prévue par l'article 133, paragraphe 7, du Code de procédure civile pour la procédure devant la chambre du conseil de la Cour d'appel, qu'elle étend ici à la procédure devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement saisie aux fins d'un avis.

La différence entre les deux régimes s'explique par le fait que, contrairement aux parties à une procédure pénale ordinaire, les parties à la procédure réglementée par la présente proposition de loi n'ont pas la possibilité de relever appel contre un avis de la chambre du conseil lequel, comme le souligne le Conseil d'État, « *de par sa nature, n'est pas susceptible d'un recours* » ; elles n'ont par conséquent pas l'occasion de comparaître et de plaider devant la chambre du conseil de la Cour d'appel. Ceci constitue un désavantage pour ces parties. La procédure proposée tend à compenser ce désavantage.

Au regard de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, les deux catégories de personnes ne sont pas comparables, l'une bénéficiant de la possibilité de relever appel et dès lors automatiquement de la possibilité de prendre position oralement devant la chambre du conseil de la Cour d'appel, l'autre en étant privée par la force des choses. La combinaison des éléments de procédure des articles 127 et 133 du Code de procédure pénale se justifie dans l'intérêt des droits de la défense, s'agissant d'une procédure particulière qui se déroule toute entière devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.

Néanmoins, la commission parlementaire a décidé de reprendre une série de propositions de modifications émises par la Haute Corporation dans son avis susmentionné.

De même, il convient encore de souligner trois modifications quant au fond du libellé que la commission parlementaire a décidées d'introduire :

La commission parlementaire a décidé d'introduire un délai pour soumettre le dossier à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.

La commission parlementaire a aussi décidé d'introduire des précisions concernant la composition de cette chambre.

De même, par l'ajout des termes « *outré le représentant du ministère public* », la commission parlementaire entend préciser que le procureur d'État peut se faire remplacer par un représentant du ministère public lors de l'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 de l'article sous rubrique prévoit la procédure lors de laquelle le Parlement statue sur la demande de mise en accusation.

Quant au fond, ce paragraphe reste inchangé par rapport au texte initial, les seuls changements qui sont apportés au texte concernent des modifications suggérées par le Conseil d'État dans son avis du 29 novembre 2022 que la commission parlementaire fait siennes.

Dans son avis du 13 janvier 2023, le Conseil d'État marque son accord avec le libellé amendé.

Article 7

Cet article prévoit que toute arrestation d'un membre du Gouvernement – à l'exception du cas de flagrant délit – nécessite l'autorisation préalable du Parlement. Toutefois, l'exécution des peines n'est pas soumise à une telle autorisation.

L'article est directement repris du texte du projet du nouvel article 83, paragraphe 4, de la Constitution, tel qu'il résulte du projet de révision des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution.

A noter enfin que cette disposition ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'État.

Article 8

Cet article est consacré au droit d'accès des membres du Gouvernement aux pièces de l'enquête et le cas échéant de l'instruction.

Toujours dans l'idée d'aligner la procédure, dans toute la mesure du possible, au droit commun afin d'éviter d'avantager ou de désavantager les membres du Gouvernement par rapport à d'autres citoyens, il n'y a pas lieu de prévoir un droit d'accès au dossier transmis à la Chambre des Députés. En revanche, le membre du Gouvernement aura accès au dossier de l'enquête ou de l'instruction dans les conditions du droit commun, auprès des autorités judiciaires.

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État a proposé l'omission, à la deuxième ligne, du terme « professionnel », pour être inutilement réducteur de la notion de « secret » à des secrets

confiés en raison d'une relation de travail, ce qui ne vise notamment pas les députés, qui exercent un mandat électif en cette qualité et non pas une profession au sens donné à ce terme par la législation afférente.

La commission parlementaire a décidé de faire sienne l'observation de la Haute Corporation et d'omettre la notion susmentionnée.

Article 9

Cet article vise le droit d'accès des membres du Gouvernement aux pièces de l'enquête et le cas échéant de l'instruction. Toujours dans l'idée d'aligner la procédure, dans toute la mesure du possible, au droit commun afin d'éviter d'avantager ou de désavantager les membres du Gouvernement par rapport à d'autres citoyens, il n'y a pas lieu de prévoir un droit d'accès au dossier transmis à la Chambre des Députés. En revanche, le membre du Gouvernement aura accès au dossier de l'enquête ou de l'instruction dans les conditions du droit commun, auprès des autorités judiciaires.

Suite à une remarque du Conseil d'État qu'il a émise dans son avis du 29 novembre 2022, les membres de la commission parlementaire ont décidé, dans un souci de clarté, d'amender l'article sous rubrique en le rédigeant, sans pour autant modifier le fond du libellé.

Dans son avis du 13 janvier 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Article 10

Cet article vise la procédure qui permet à la Chambre des Députés de mener elle-même les enquêtes nécessaires afin d'accuser, en dehors d'une initiative du ministère public, les membres du Gouvernement. Il s'agit d'une possibilité prévue par l'article 82 de la Constitution.

Quant au fond, l'article 10 reste inchangé par rapport au texte initial, les seuls changements qui sont apportés au texte concernent des modifications suggérées par le Conseil d'État dans son avis du 29 novembre 2022 que la commission parlementaire fait siennes.

Article 11

Dans les considérations générales de son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État signalait que l'article 158 du Code pénal, doit être adapté « *afin de le mettre en adéquation avec le libellé issu de la proposition de loi sous avis, notamment pour ce qui est de l'arrestation des membres du Gouvernement* ».

En insérant un nouvel article 11 dans la future loi, la commission parlementaire a donné suite à cette remarque. Le nouvel article modifie l'article 158 du Code pénal et l'adapte aux dispositions contenues dans la présente proposition de loi.

Par conséquent, les articles 11 à 13 initiaux sont renumérotés.

Dans son avis du 13 janvier 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

Article 12

Le libellé initial de l'article 12 actuel (article 11 initial) prévoyait de supprimer le point 2) à l'endroit de l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire.

Pour plus de détails, il est renvoyé au document de dépôt de la proposition de loi sous rubrique.

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'Etat a émis une opposition formelle, en insistant sur la nécessité d'introduire dans le texte de loi des dispositions assurant le respect du droit européen. En effet, « *les membres de la Commission européenne doivent être assimilés aux membres des gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Les États membres doivent prévoir les dispositions en droit national à cet effet.* ».

Afin de permettre à la Haute Corporation de pouvoir lever son opposition formelle, la commission parlementaire a amendé l'article sous rubrique en supprimant le point 5) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

De manière parallèle, la commission parlementaire a aussi amendé l'article 1^{er} du texte de loi sous rubrique en ajoutant un libellé qui assure que les membres de la Commission européenne sont assimilés

aux membres des Gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions à l'article 1^{er} de la Convention susmentionnée.

Dans son avis complémentaire du 13 janvier 2023, le Conseil d'Etat dit pouvoir lever son opposition formelle.

Article 13 nouveau

L'article 13 (article 12 initial) vise la forme sous laquelle la référence au texte de loi sous rubrique se fait. Le libellé de l'article ne change pas par rapport au texte initial.

Cette disposition ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 14 nouveau

Le libellé initial de l'article sous rubrique (article 13 initial) visait l'entrée en vigueur de la loi ainsi que la cessation de son application.

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État a demandé de supprimer la partie de la disposition qui vise à régler l'entrée en vigueur du texte de loi vu que la Haute Corporation ne voit pas l'utilité de déroger aux règles de droit commun en matière de publication prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Partant, la commission parlementaire décide de modifier l'article sous rubrique en supprimant l'alinéa premier du libellé initial.

Dans son avis du 13 janvier 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé.

*

V. TEXTE COORDONNE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de loi n° 8049 dans la teneur qui suit :

*

PROPOSITION DE LOI

sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification :

1° du Code pénal ;

2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Art. 1^{er}. La présente loi s'applique :

1° aux membres du Gouvernement en exercice, pour des infractions qui leur sont reprochées pendant l'exercice de leurs fonctions, que ces infractions aient été commises dans ou en dehors de leurs fonctions ainsi que pour des infractions antérieures au début des fonctions du membre du Gouvernement en exercice ;

2° aux anciens membres du Gouvernement pour des infractions qu'il leur est reproché d'avoir commises dans l'exercice de leurs anciennes fonctions.

Elle s'applique également aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 246 à 252 et 496-1 à 496-4 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 2. Les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières sont applicables à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

Art. 3. La procédure d'enquête, d'instruction, de poursuite et de jugement dirigée, à l'initiative du procureur d'État, contre un membre du Gouvernement est soumise aux dispositions ordinaires de la procédure pénale, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues aux articles 4 à 8 de la présente loi.

La personne lésée ainsi que les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique, que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe devant une juridiction répressive. Elles peuvent toutefois, dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, se constituer partie civile sous les conditions et dans les formes prévues par les dispositions ordinaires de la procédure pénale.

Art. 4. (1) Les mesures d'enquête visant un membre du Gouvernement qui prennent la forme de son audition personnelle, d'une perquisition à son domicile ou d'une mesure d'expertise nécessitant sa participation personnelle, ainsi que l'ouverture d'une instruction contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement, sont subordonnées à l'obtention par le procureur d'État d'une autorisation de la Chambre des Députés.

A cette fin, le procureur d'État adresse au président de la Chambre des Députés une demande d'autorisation, accompagnée des éléments et pièces qui justifient la demande.

La demande peut tendre à l'autorisation de l'un des actes visés à l'alinéa 1^{er} ou à celle de plusieurs d'entre eux.

Si le juge d'instruction estime d'office qu'il convient d'inculper un membre du Gouvernement, le procureur d'État soumet la demande tendant à l'inculpation de celui-ci à la Chambre des Députés. L'inculpation ne peut se faire que si la Chambre des Députés l'a autorisée au préalable.

(2) La Chambre des Députés statue sur la demande du procureur d'État en séance non publique.

L'autorisation de l'ouverture d'une instruction contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement couvre toute la procédure d'instruction jusqu'à sa clôture et emporte de plein droit autorisation de toutes mesures d'instruction, y compris les mesures d'instruction s'appliquant au membre du Gouvernement personnellement.

Si la Chambre des Députés refuse l'autorisation qui lui est demandée, ce refus ne peut pas s'étendre aux actes d'enquête ou d'instruction visant des personnes autres qu'un membre du Gouvernement.

(3) Toutes communications prévues par la présente loi entre le procureur d'État et la Chambre des Députés se font par la voie du procureur général d'État.

(4) Pour les infractions commises par un membre du Gouvernement et relevant de la compétence du procureur européen, ce dernier doit respecter les mêmes règles de procédure que le procureur d'État.

Art. 5. (1) En l'absence d'ouverture d'une instruction, le procureur d'État établit, à la fin de la procédure d'enquête, un rapport circonstancié sur le résultat de celle-ci. Il transmet ce rapport au président de la Chambre des Députés, accompagné de l'ensemble des pièces de l'enquête. Il y formule sa proposition tendant soit à ce qu'il n'y ait pas de mise en accusation du membre du Gouvernement, soit à ce que le membre du Gouvernement soit mis en accusation par la Chambre des Députés et cité par le procureur d'État devant le tribunal de police, devant la chambre criminelle ou devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, selon la nature de l'infraction.

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur la proposition du procureur d'État. Si elle décide de mettre en accusation le membre du Gouvernement pour les infractions dont elle indique le libellé, elle retransmet le dossier au procureur d'État afin que celui-ci procède par voie de citation conformément aux dispositions ordinaires de la procédure pénale pour la ou les infractions conformément au libellé proposé par le procureur d'État dans son rapport ou indiqué par la Chambre des Députés et suivant la nature de la ou des infractions.

(2) Les articles 132 et 132-1 du Code de procédure pénale ne sont pas applicables.

(3) Le recours, par le procureur d'État, à la procédure prévue aux articles 394 à 403 du Code de procédure pénale est soumis à l'autorisation de la Chambre des Députés, donnée en séance non publique. Il en va de même du recours à la procédure du jugement sur accord régie par les articles 563 à 578 du Code de procédure pénale.

Art. 6. (1) En cas d'ouverture d'une instruction, les paragraphes 2 et 3 s'appliquent par dérogation aux articles 127 à 131 du Code de procédure pénale.

(2) Lorsque l’instruction lui paraît terminée, le juge d’instruction rend une ordonnance de clôture de l’instruction et communique le dossier au procureur d’État.

Celui-ci prend, dans les trois jours, des réquisitions écrites qu’il soumet avec le dossier à la chambre du conseil du tribunal d’arrondissement pour la saisir d’une demande d’avis sur les suites de la procédure.

La chambre du conseil du tribunal d’arrondissement est composée de trois juges. Le juge d’instruction ne peut y siéger dans les affaires qu’il a instruites.

Dans tous les cas, le juge d’instruction fait un rapport écrit à la chambre du conseil.

Le dossier, y compris le rapport du juge d’instruction, est mis à la disposition de l’inculpé et de la partie civile ainsi que de leur avocat, huit jours ouvrables au moins avant celui fixé pour l’examen par la chambre du conseil. Le greffier avise les intéressés au plus tard l’avant-veille de ce délai, par lettre recommandée.

L’audience de la chambre du conseil du tribunal d’arrondissement n’est pas publique. L’inculpé, la partie civile et leurs avocats, avertis par le greffier conformément à l’alinéa 5, ont seuls le droit d’y assister, outre le représentant du ministère public, et de fournir tels mémoires et de faire telles réquisitions, verbales ou écrites, qu’ils jugent convenables. L’inculpé ou son avocat a toujours la parole en dernier.

Les formalités des alinéas 5 et 6 sont à observer à peine de nullité, sauf si l’inculpé ou la partie civile y ont renoncé.

L’avis de la chambre du conseil est motivé par rapport aux faits du dossier qui lui est soumis.

Si la chambre du conseil estime que les faits reprochés à l’inculpé ne constituent ni crime, ni délit, ni contravention ou s’il n’existe pas de charges suffisantes contre l’inculpé elle émet l’avis qu’il n’y a pas lieu à suivre.

Si elle estime qu’il existe des charges suffisantes contre l’inculpé et que les faits constituent une contravention, elle émet l’avis qu’il y a lieu de renvoyer l’inculpé devant le tribunal de police ; si elle estime que les faits constituent un délit, elle émet l’avis qu’il y a lieu de renvoyer l’inculpé devant la chambre correctionnelle du tribunal d’arrondissement ; si elle estime que les faits constituent un crime, elle émet l’avis qu’il y a lieu de renvoyer l’inculpé devant la chambre criminelle du tribunal d’arrondissement.

L’avis de la chambre du conseil n’est pas susceptible d’une voie de recours. Il est notifié par le greffier aux parties en cause dans les formes prévues pour les notifications en matière répressive.

(3) La Chambre des Députés statue sur la demande de mise en accusation au vu des pièces de l’instruction et de l’avis de la chambre du conseil du tribunal d’arrondissement qui sont transmis par le procureur d’État au président de la Chambre des Députés.

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur le dossier qui lui a été transmis. Si elle décide de mettre en accusation le membre du Gouvernement pour les infractions dont elle indique le libellé, elle retransmet le dossier au procureur d’État afin que celui-ci procède par voie de citation devant la juridiction compétente conformément aux dispositions ordinaires de la procédure pénale. La mise en accusation par la Chambre des Députés vaut renvoi soit devant la chambre correctionnelle soit devant la chambre criminelle du tribunal d’arrondissement pour les besoins des articles 182 ou 217 du Code de procédure pénale.

Si la Chambre des Députés décide qu’il n’y a pas lieu à suivre à l’égard de l’inculpé, sa décision produit les effets d’une décision judiciaire de non-lieu régie par l’article 135 du Code de procédure pénale ; les articles 135-1 et 135-2 du Code de procédure pénale sont applicables au membre du Gouvernement ayant bénéficié d’une décision de non-lieu de la Chambre des Députés.

Art. 7. Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d’un membre du Gouvernement nécessite l’autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n’est pas requise pour l’exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l’encontre d’un membre du Gouvernement.

Art. 8. Sous les conditions et sous les peines de l’article 458 du Code pénal, les députés et les membres de l’administration parlementaire sont tenus au secret en ce qui concerne les éléments,

couverts par le secret de l'enquête et de l'instruction au sens de l'article 8 du Code de procédure pénale, dont ils obtiennent connaissance du fait des communications du procureur d'État.

Le secret de l'enquête et de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande ou proposition conformément aux articles 4, 5 et 6, ni à ce qu'elle communique au public sa décision sur la demande. Cette communication se fait par le président de la Chambre des Députés.

Art. 9. Le membre du Gouvernement a accès aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale. Il a également accès au dossier de l'instruction dans les conditions déterminées par l'article 6, paragraphe 2, alinéa 5. Il ne peut pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces.

Art. 10. La présente loi ne fait pas obstacle à la possibilité pour la Chambre des Députés d'accuser, en dehors d'une initiative du procureur d'État, les membres du Gouvernement conformément à l'article 82 de la Constitution.

En cas de pareille mise en accusation par la Chambre des Députés, le membre du Gouvernement poursuivi est cité par le procureur d'État devant la juridiction répressive compétente. Celle-ci applique les lois désignées à l'article 2 de la présente loi ; la procédure de jugement est celle prévue par les dispositions ordinaires de la procédure pénale.

Art. 11. A l'article 158 du Code pénal, les termes « et la loi » sont insérés après les termes « les autorisations prescrites par la Constitution » et les termes «, quant à ce dernier, » sont supprimés.

Art. 12. A l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, les points 2) et 5) sont supprimés.

Art. 13. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du *** sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ».

Art. 14. La présente loi cesse d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur d'une loi portant révision de la Constitution et abrogeant son article 82 actuellement en vigueur. Dans ce cas, les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de la présente loi continuent de produire leurs effets légaux dans le cadre de la suite de la procédure visant le membre du Gouvernement.

Le Rapporteur,
Mars DI BARTOLOMEO

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8049

**N° 8049****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification :

1° du Code pénal ;

2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

*

Art. 1^{er}. La présente loi s'applique :

1° aux membres du Gouvernement en exercice, pour des infractions qui leur sont reprochées pendant l'exercice de leurs fonctions, que ces infractions aient été commises dans ou en dehors de leurs fonctions ainsi que pour des infractions antérieures au début des fonctions du membre du Gouvernement en exercice ;

2° aux anciens membres du Gouvernement pour des infractions qu'il leur est reproché d'avoir commises dans l'exercice de leurs anciennes fonctions.

Elle s'applique également aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 246 à 252 et 496-1 à 496-4 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 2. Les dispositions du Code pénal et des lois pénales particulières sont applicables à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

Art. 3. La procédure d'enquête, d'instruction, de poursuite et de jugement dirigée, à l'initiative du procureur d'État, contre un membre du Gouvernement est soumise aux dispositions ordinaires de la procédure pénale, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues aux articles 4 à 8 de la présente loi.

La personne lésée ainsi que les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique, que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe devant une juridiction répressive. Elles peuvent toutefois, dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, se constituer partie civile sous les conditions et dans les formes prévues par les dispositions ordinaires de la procédure pénale.

Art. 4. (1) Les mesures d'enquête visant un membre du Gouvernement qui prennent la forme de son audition personnelle, d'une perquisition à son domicile ou d'une mesure d'expertise nécessitant sa participation personnelle, ainsi que l'ouverture d'une instruction contre une personne dénommée visant un membre du Gouvernement, sont subordonnées à l'obtention par le procureur d'État d'une autorisation de la Chambre des Députés.

A cette fin, le procureur d'État adresse au président de la Chambre des Députés une demande d'autorisation, accompagnée des éléments et pièces qui justifient la demande.

La demande peut tendre à l'autorisation de l'un des actes visés à l'alinéa 1^{er} ou à celle de plusieurs d'entre eux.

Si le juge d'instruction estime d'office qu'il convient d'inculper un membre du Gouvernement, le procureur d'État soumet la demande tendant à l'inculpation de celui-ci à la Chambre des Députés. L'inculpation ne peut se faire que si la Chambre des Députés l'a autorisée au préalable.

(2) La Chambre des Députés statue sur la demande du procureur d'État en séance non publique.

L'autorisation de l'ouverture d'une instruction contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement couvre toute la procédure d'instruction jusqu'à sa clôture et emporte de plein droit autorisation de toutes mesures d'instruction, y compris les mesures d'instruction s'appliquant au membre du Gouvernement personnellement.

Si la Chambre des Députés refuse l'autorisation qui lui est demandée, ce refus ne peut pas s'étendre aux actes d'enquête ou d'instruction visant des personnes autres qu'un membre du Gouvernement.

(3) Toutes communications prévues par la présente loi entre le procureur d'État et la Chambre des Députés se font par la voie du procureur général d'État.

(4) Pour les infractions commises par un membre du Gouvernement et relevant de la compétence du procureur européen, ce dernier doit respecter les mêmes règles de procédure que le procureur d'État.

Art. 5. (1) En l'absence d'ouverture d'une instruction, le procureur d'État établit, à la fin de la procédure d'enquête, un rapport circonstancié sur le résultat de celle-ci. Il transmet ce rapport au président de la Chambre des Députés, accompagné de l'ensemble des pièces de l'enquête. Il y formule sa proposition tendant soit à ce qu'il n'y ait pas de mise en accusation du membre du Gouvernement, soit à ce que le membre du Gouvernement soit mis en accusation par la Chambre des Députés et cité par le procureur d'État devant le tribunal de police, devant la chambre criminelle ou devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, selon la nature de l'infraction.

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur la proposition du procureur d'État. Si elle décide de mettre en accusation le membre du Gouvernement pour les infractions dont elle indique le libellé, elle retransmet le dossier au procureur d'État afin que celui-ci procède par voie de citation conformément aux dispositions ordinaires de la procédure pénale pour la ou les infractions conformément au libellé proposé par le procureur d'État dans son rapport ou indiqué par la Chambre des Députés et suivant la nature de la ou des infractions.

(2) Les articles 132 et 132-1 du Code de procédure pénale ne sont pas applicables.

(3) Le recours, par le procureur d'État, à la procédure prévue aux articles 394 à 403 du Code de procédure pénale est soumis à l'autorisation de la Chambre des Députés, donnée en séance non publique. Il en va de même du recours à la procédure du jugement sur accord régie par les articles 563 à 578 du Code de procédure pénale.

Art. 6. (1) En cas d'ouverture d'une instruction, les paragraphes 2 et 3 s'appliquent par dérogation aux articles 127 à 131 du Code de procédure pénale.

(2) Lorsque l'instruction lui paraît terminée, le juge d'instruction rend une ordonnance de clôture de l'instruction et communique le dossier au procureur d'État.

Celui-ci prend, dans les trois jours, des réquisitions écrites qu'il soumet avec le dossier à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement pour la saisir d'une demande d'avis sur les suites de la procédure.

La chambre du conseil du tribunal d'arrondissement est composée de trois juges. Le juge d'instruction ne peut y siéger dans les affaires qu'il a instruites.

Dans tous les cas, le juge d'instruction fait un rapport écrit à la chambre du conseil.

Le dossier, y compris le rapport du juge d'instruction, est mis à la disposition de l'inculpé et de la partie civile ainsi que de leur avocat, huit jours ouvrables au moins avant celui fixé pour l'examen par la chambre du conseil. Le greffier avise les intéressés au plus tard l'avant-veille de ce délai, par lettre recommandée.

L'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement n'est pas publique. L'inculpé, la partie civile et leurs avocats, avertis par le greffier conformément à l'alinéa 5, ont seuls le droit d'y assister, outre le représentant du ministère public, et de fournir tels mémoires et de faire telles réquisitions, verbales ou écrites, qu'ils jugent convenables. L'inculpé ou son avocat a toujours la parole en dernier.

Les formalités des alinéas 5 et 6 sont à observer à peine de nullité, sauf si l'inculpé ou la partie civile y ont renoncé.

L'avis de la chambre du conseil est motivé par rapport aux faits du dossier qui lui est soumis.

Si la chambre du conseil estime que les faits reprochés à l'inculpé ne constituent ni crime, ni délit, ni contravention ou s'il n'existe pas de charges suffisantes contre l'inculpé elle émet l'avis qu'il n'y a pas lieu à suivre.

Si elle estime qu'il existe des charges suffisantes contre l'inculpé et que les faits constituent une contravention, elle émet l'avis qu'il y a lieu de renvoyer l'inculpé devant le tribunal de police ; si elle estime que les faits constituent un délit, elle émet l'avis qu'il y a lieu de renvoyer l'inculpé devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement ; si elle estime que les faits constituent un crime, elle émet l'avis qu'il y a lieu de renvoyer l'inculpé devant la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement.

L'avis de la chambre du conseil n'est pas susceptible d'une voie de recours. Il est notifié par le greffier aux parties en cause dans les formes prévues pour les notifications en matière répressive.

(3) La Chambre des Députés statue sur la demande de mise en accusation au vu des pièces de l'instruction et de l'avis de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement qui sont transmis par le procureur d'État au président de la Chambre des Députés.

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur le dossier qui lui a été transmis. Si elle décide de mettre en accusation le membre du Gouvernement pour les infractions dont elle indique le libellé, elle retransmet le dossier au procureur d'État afin que celui-ci procède par voie de citation devant la juridiction compétente conformément aux dispositions ordinaires de la procédure pénale. La mise en accusation par la Chambre des Députés vaut renvoi soit devant la chambre correctionnelle soit devant la chambre criminelle du tribunal d'arrondissement pour les besoins des articles 182 ou 217 du Code de procédure pénale.

Si la Chambre des Députés décide qu'il n'y a pas lieu à suivre à l'égard de l'inculpé, sa décision produit les effets d'une décision judiciaire de non-lieu régie par l'article 135 du Code de procédure pénale ; les articles 135-1 et 135-2 du Code de procédure pénale sont applicables au membre du Gouvernement ayant bénéficié d'une décision de non-lieu de la Chambre des Députés.

Art. 7. Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement.

Art. 8. Sous les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal, les députés et les membres de l'administration parlementaire sont tenus au secret en ce qui concerne les éléments, couverts par le secret de l'enquête et de l'instruction au sens de l'article 8 du Code de procédure pénale, dont ils obtiennent connaissance du fait des communications du procureur d'État.

Le secret de l'enquête et de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande ou proposition conformément aux articles 4, 5 et 6, ni à ce qu'elle communique au public sa décision sur la demande. Cette communication se fait par le président de la Chambre des Députés.

Art. 9. Le membre du Gouvernement a accès aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale. Il a également accès au dossier de l'instruction dans les conditions déterminées par l'article 6, paragraphe 2, alinéa 5. Il ne peut pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces.

Art. 10. La présente loi ne fait pas obstacle à la possibilité pour la Chambre des Députés d'accuser, en dehors d'une initiative du procureur d'État, les membres du Gouvernement conformément à l'article 82 de la Constitution.

En cas de pareille mise en accusation par la Chambre des Députés, le membre du Gouvernement poursuivi est cité par le procureur d'État devant la juridiction répressive compétente. Celle-ci applique les lois désignées à l'article 2 de la présente loi ; la procédure de jugement est celle prévue par les dispositions ordinaires de la procédure pénale.

Art. 11. A l'article 158 du Code pénal, les termes « et la loi » sont insérés après les termes « les autorisations prescrites par la Constitution » et les termes « , quant à ce dernier, » sont supprimés.

Art. 12. A l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, les points 2) et 5) sont supprimés.

Art. 13. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du *** sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ».

Art. 14. La présente loi cesse d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur d'une loi portant révision de la Constitution et abrogeant son article 82 actuellement en vigueur. Dans ce cas, les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de la présente loi continuent de produire leurs effets légaux dans le cadre de la suite de la procédure visant le membre du Gouvernement.

Proposition de loi adoptée par la Chambre des
Députés en sa séance publique du 7 février 2023

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Laurent Scheeck

s. Fernand Etgen

8049

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 07/02/2023 18:50:01	Président: M. Etgen Fernand
Scrutin: 3	Secrétaire A: M. Scheeck Laurent
Vote: PPL 8049	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Proposition de loi 8049 - responsabilité ministres	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	54	0	0	54
Procuration:	6	0	0	6
Total:	60	0	0	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Arendt épouse Kemp Nank	Oui	(M. Mosar Laurent)
M. Eicher Emile	Oui		M. Eischen Félix	Oui	
M. Galles Paul	Oui		M. Gloden Léon	Oui	
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
M. Hengel Max	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		Mme Margue Elisabeth	Oui	
M. Mischo Georges	Oui		Mme Modert Octavie	Oui	
M. Mosar Laurent	Oui		M. Roth Gilles	Oui	
M. Schaaf Jean-Paul	Oui		M. Spautz Marc	Oui	
M. Wilmes Serge	Oui	(Mme Adehm Diane)	M. Wiseler Claude	Oui	
M. Wolter Michel	Oui				
déi gréng					
Mme Ahmedova Semiray	Oui		M. Benoy François	Oui	
Mme Bernard Djuna	Oui		Mme Empain Stéphanie	Oui	
Mme Gary Chantal	Oui	(Mme Bernard Djuna)	M. Hansen- Marc	Oui	
Mme Lorsché Josée	Oui		M. Margue Charles	Oui	
Mme Thill Jessie	Oui	(Mme Lorsché Josée)			
DP					
M. Arendt Guy	Oui		M. Bauler André	Oui	
M. Baum Gilles	Oui		Mme Beissel Simone	Oui	
M. Colabianchi Frank	Oui		M. Etgen Fernand	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
Mme Hartmann Carole	Oui		M. Knaff Pim	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		Mme Polfer Lydie	Oui	(M. Colabianchi Frank)
LSAP					
Mme Asselbom-Bintz Simone	Oui		M. Biancalana Dan	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		Mme Cloener Francine	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
Mme Hemmen Cécile	Oui		M. Kersch Dan	Oui	
Mme Mutsch Lydia	Oui		M. Weber Carlo	Oui	
déi Lénk					
Mme Cecchetti Myriam	Oui		Mme Oberweis Nathalie	Oui	
Piraten					
M. Clement Sven	Oui		M. Goergen Marc	Oui	
ADR					
M. Engelen Jeff	Oui		M. Kartheiser Fernand	Oui	
M. Keup Fred	Oui		M. Reding Roy	Oui	(M. Kartheiser Fernand)

Le Président:

Le Secrétaire général:

8049/05

N° 8049⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROPOSITION DE LOI

sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en oeuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification :

1° du Code pénal;

2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(28.2.2023)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 7 février 2023 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel de la

PROPOSITION DE LOI

sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en oeuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification :

1° du Code pénal;

2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 7 février 2023 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ladite proposition de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 29 novembre 2022 et 13 janvier 2023 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser la proposition de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 19 votants, le 28 février 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2022-2023

CL/LW

P.V. J 17

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2023

Ordre du jour :

1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en oeuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification : 1° du Code pénal; 2° de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire

- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement remplaçant M. Marc Goergen, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Carole Hartmann, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

M. Mars Di Bartolomeo, Rapporteur de la proposition de loi n° 8049

M. Gilles Baum, auteur de la proposition de loi n° 8049

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Goergen, M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Yves Cruchten, Mme Josée Lorsché, auteurs de la proposition de loi n° 8049

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en oeuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification : 1° du Code pénal; 2° de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 13 janvier 2023, le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever les oppositions formelles précédemment émises.

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Mars Di Bartolomeo (Rapporteur, LSAP) présente les grandes lignes de son projet de rapport.

Dans le commentaire de l'article 4, paragraphe 3 nouveau, il y a lieu de reformuler le texte comme suit :

« Il ressort de l'instruction parlementaire que la commission parlementaire saisie estime utile de préciser que lors d'une telle enquête, un ou plusieurs Députés peuvent transmettre leurs questions éventuelles et informations reçues sur l'infraction reprochée au membre du Gouvernement au ministère public. Dans ce cas, le ou les Députés transmettent un courrier en leurs noms propres au ministère public, sans faire intervenir le Président de la Chambre des Députés comme intermédiaire en la matière. La commission parlementaire souligne également le fait que l'opportunité des suites à réserver à ces questions s'applique ».

Echange de vues

Plusieurs membres de la Commission de la Justice se demandent quelles seront les prochaines étapes procédurales inhérentes à la présente proposition de loi, une fois que celle-ci aura fait l'objet d'un vote en séance plénière de la Chambre des Députés. Selon l'avis des orateurs, il serait judicieux de clarifier si une nouvelle dépêche de la part du Procureur général d'Etat devra être transmise à la Chambre des Députés et requérant l'autorisation des Députés pour pouvoir mener une enquête pénale, conformément aux dispositions de la future loi, à l'encontre d'un ancien membre du Gouvernement, ou si alternativement la dépêche y relative, qui fût transmise au Parlement en 2022, s'avère suffisante en la matière.

Il ressort d'un bref échange de vues que le Secrétaire général de la Chambre des Députés sera informé de ces interrogations qui ont été soulevées au cours de la réunion de ce jour. Il incombera à ce dernier d'en informer le Président du Parlement et discuter, le cas échéant, ce point avec Mme le Procureur général d'Etat en amont du vote au Parlement sur la future loi, et ce, afin d'éviter des ambiguïtés sur en la matière.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière, la Commission de la Justice préconise de recourir au modèle 1.

*

2. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2022-2023

CC,CL/LW

P.V. J 14
P.V. IR 08

Commission de la Justice

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 27 décembre 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 8049 **Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire**
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Examen d'une série d'amendements
2. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes remplaçant M. Laurent Mosar, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

Me Patrick Kinsch, expert externe

M. Tun Loutsch, Mme Danielle Wolter, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Stéphanie Empain, M. Laurent Mosar, membres de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Nathalie Oberweis, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

*

1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire

Désignation d'un Rapporteur

Suite à la proposition de Monsieur Charles Margue (Président, déi gréng), la Commission de la Justice décide de nommer Monsieur Mars Di Bartolomeo (LSAP) en tant que rapporteur de la proposition de loi sous examen.

Les membres de la commission parlementaire ont déjà discuté de la désignation du rapporteur lors de leur réunion du 7 décembre 2022, mais aucune décision formelle n'a pu être prise à ce moment-là, car la désignation de Monsieur Mars Di Bartolomeo en tant que rapporteur nécessitait encore une modification temporaire de la composition de la commission parlementaire qui a été effectuée lors de la séance plénière du 13 décembre 2022. Ainsi, Monsieur Mars Di Bartolomeo remplace M Cécile Hemmen en tant que membre de la Commission de la Justice à chaque fois que la proposition de loi n°8049 est à l'ordre du jour de la commission parlementaire et ce jusqu'à la fin de la procédure qui concerne ladite proposition de loi.

Examen d'une série d'amendements

Monsieur Charles Margue (Président, déi gréng) rappelle que la réunion donne suite à une entrevue entre les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission de la Justice et ainsi que le Conseil d'Etat qui a eu lieu le 21 décembre 2022, lors de laquelle les représentants des deux institutions se sont échangés sur la proposition de loi sous rubrique.

Par la suite, la cellule scientifique de la Chambre des Députés a élaboré, en collaboration avec Monsieur Patrick Kinsch (expert externe), une série de propositions d'amendements que les députés ont reçues par courriel au préalable de la réunion d'aujourd'hui.

De manière générale, la Commission de la Justice (ci-après « commission parlementaire ») décide de faire siennes les observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État. Toutefois, l'orthographe de la notion de « Chambre des Députés » est maintenue afin de s'aligner à celle utilisée dans la Constitution.

En outre, la commission parlementaire décide de modifier l'intitulé comme suit :

« Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) modification :

1° du Code pénal ;

2° de la loi modifiée du 7 juin mars 1980 sur l'organisation judiciaire »

Amendement 1 concernant l'article 1^{er}, nouvel alinéa 2

Monsieur Patrick Kinsch (expert externe) explique qu'afin de permettre au Conseil d'État de pouvoir lever son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 11, l'amendement sous examen vise l'assimilation des membres de la Commission européenne aux membres des Gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Les membres de la commission parlementaire appuient cette proposition et décident d'amender le libellé de l'article 1^{er}.

Toutefois, les membres de la commission parlementaire décident de ne pas ajouter un troisième tiret à l'article 1^{er} de la proposition de loi, tel que proposé par le Conseil d'État, mais ont ajouté une phrase représentant l'alinéa 2, commençant par les mots « *Elle s'applique également (...)* ». En effet, la loi n'est applicable aux commissaires européens que parce que ceux-ci sont assimilés, pour les besoins des poursuites pénales, aux membres des Gouvernements des États membres.

En outre, la commission parlementaire opte pour la formulation « *Commission européenne* » pour se conformer exactement aux usages terminologiques de l'Union européenne (cf. l'article 13 TUE).

À l'aune de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'introduire un nouvel alinéa 2 à l'endroit de l'article 1^{er} qui se lit comme suit :

« Elle s'applique également aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 246 à 252 et 496-1 à 496-4 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions. »

Amendement 2 concernant l'article 4

Le Conseil d'État soulève, dans son avis du 29 novembre 2022, l'existence de plusieurs ambiguïtés contenues dans l'article 4, auxquelles il a été remédié par l'amendement sous examen.

De cette manière, l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} précise les mesures d'enquête pour lesquelles le procureur d'État doit obtenir une autorisation de la part de la Chambre des Députés, à savoir l'audition personnelle d'un membre du Gouvernement, la perquisition à son domicile ou encore une mesure d'expertise nécessitant sa participation personnelle, ainsi que l'ouverture d'une instruction contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement. Cette définition étroite des mesures d'enquête subordonnées à une autorisation de la Chambre des Députés correspondait aux intentions initiales des auteurs de la proposition de loi, mais elle se trouve à présent explicitée, ce qui ne peut que faciliter l'application du texte.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} prévoit que l'autorisation peut être accordée pour une des mesures d'enquête visées par l'alinéa 1^{er} ou pour plusieurs d'entre elles ; facilitant ainsi le travail judiciaire.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, règle le cas de figure dans lequel le juge d'instruction estime qu'il faut d'office inculper un membre du Gouvernement. Dans une telle configuration, le procureur d'État doit également obtenir une autorisation de la part de la Chambre des Députés. Cet alinéa répond à la question soulevée par le Conseil d'État dans son avis du 29 novembre 2022, à savoir celle de savoir quelle procédure s'applique si « le juge d'instruction décide d'inculper un membre du Gouvernement qui ne figurait pas au réquisitoire initial du procureur d'État, voire n'apparaissait pas encore au dossier à ce moment ». Cet alinéa prévoit par conséquent une procédure spécifique garantissant les prérogatives de la Chambre des Députés en cette hypothèse.

Le paragraphe 2, alinéa 2, indique que l'entièreté de la procédure d'instruction est couverte par l'autorisation initialement donnée par la Chambre des Députés.

L'alinéa 3 dudit paragraphe vise l'hypothèse d'un éventuel refus de la Chambre des Députés qui ne saurait avoir d'effet pour ce qui est des actes d'enquête visant d'autres personnes que les membres du Gouvernement.

Le paragraphe 3 prend en compte une remarque du Conseil d'État et assure que la voie hiérarchique soit suivie en passant par le procureur général d'État, la réponse de la Chambre des Députés devant en conséquence suivre la même voie.

Le paragraphe 4 assure que la présente proposition de loi soit conforme au droit européen en reprenant la proposition formulée par le Conseil d'État, à savoir « un renvoi, pour ce qui est du procureur européen, à la procédure à respecter par le procureur d'État national. »

Monsieur Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Rapporteur, LSAP) note qu'il est important de préciser les mesures d'enquête pour lesquelles le procureur d'État doit obtenir une autorisation de la part de la

Chambre des Députés sachant que le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la notion d'« enquête » telle qu'elle était utilisée au libellé initial de l'article 4. La proposition du libellé amendé rend compte aux observations de la Haute Corporation et prévoit les différents cas de figure qui peuvent survenir et les règles à appliquer.

Suite à une question de Monsieur Fernand Kartheiser (sensibilité politique ADR) qui demande si la procédure sous rubrique est également applicable aux commissaires européens, Monsieur Patrick Kinsch informe l'assemblée que la loi s'applique de manière générale aux commissaires européens (cf. amendement qui vise l'article 1^{er}, nouvel alinéa 2). L'orateur précise que toutes les dispositions de la loi s'appliquent automatiquement et qu'il n'y a pas besoin de mentionner les commissaires européens dans tous les articles.

Quant au paragraphe 1^{er}, Monsieur Léon Gloden (CSV) propose de reformuler la proposition de texte du libellé de l'alinéa 4 et qui se lit comme suit :

« Si le juge d'instruction estime d'office qu'il convient d'inculper un membre du Gouvernement, il ne peut le faire qu'après que la Chambre des Députés ait autorisé cette inculpation sur demande du procureur d'Etat. Le procureur d'Etat donne suite à la demande du juge d'instruction tendant à la saisine de la Chambre des Députés. »

L'orateur note que le libellé tel qu'il fut proposé à la commission parlementaire ne suit pas un ordre logique et rend la compréhension du texte indigeste. Il propose donc le libellé modifié suivant qui est plus claire et compréhensible :

« Si le juge d'instruction estime d'office qu'il convient d'inculper un membre du Gouvernement, le procureur d'Etat soumet la demande tendant à l'inculpation de celui-ci à la Chambre des Députés. L'inculpation ne peut se faire que si la Chambre des Députés l'a autorisée au préalable. »

La commission parlementaire décide de faire siennes les observations de Monsieur le Député et de modifier l'amendement sous rubrique.

Au vu de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'amender l'article 4 comme suit :

« Art. 4. (1) Les mesures d'enquête ~~s'appliquant à~~ visant un membre du Gouvernement qui prennent la forme de son audition personnelle, d'une perquisition à son domicile ou d'une mesure d'expertise nécessitant sa participation personnelle, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne, contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement, sont subordonnées à l'obtention par le Procureur d'Etat territorialement compétent d'une autorisation de la Chambre des Députés.

À cette fin, le Procureur d'Etat adresse au Président de la Chambre des Députés une demande d'autorisation, accompagnée des éléments et pièces qui justifient la demande.

La demande peut tendre à l'autorisation de l'un des actes visés à l'alinéa 1^{er} ou à celle de plusieurs d'entre eux.

Si le juge d'instruction estime d'office qu'il convient d'inculper un membre du Gouvernement, le procureur d'État soumet la demande tendant à l'inculpation de celui-ci à la Chambre des Députés. L'inculpation ne peut se faire que si la Chambre des Députés l'a autorisée au préalable.

(2) La Chambre des Députés statue ~~en séance non publique~~ sur la demande du Procureur d'État en séance non publique.

L'autorisation de l'ouverture d'une instruction contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement couvre toute la procédure d'instruction jusqu'à sa clôture et emporte de plein droit autorisation de toutes mesures d'instruction, y compris les mesures d'instruction s'appliquant au membre du Gouvernement personnellement.

Si la Chambre des Députés refuse l'autorisation qui lui est demandée, ce refus ne peut pas s'étendre aux actes d'enquête ou d'instruction visant des personnes autres qu'un membre du Gouvernement.

(3) Toutes communications prévues par la présente loi entre le procureur d'État et la Chambre des Députés se font en passant par le procureur général d'État.

(4) Pour les infractions commises par un membre du Gouvernement et relevant de la compétence du procureur européen, ce dernier doit respecter les mêmes règles de procédure que le procureur d'État. »

Amendement 3 concernant l'article 5, paragraphe 1^{er}

Afin de garantir que le dossier soumis à la Chambre des Députés contient toutes les clés nécessaires pour que les députés puissent comprendre et apprécier la conclusion du procureur d'État ainsi que les suites que risque la personne visée par l'enquête, la commission parlementaire fait sienne la recommandation faite par le Conseil d'État dans son avis du 29 novembre 2022 de faire référence à un « *rapport circonstancié* » à l'endroit de l'alinéa 1^{er}.

De plus, de manière à permettre à la Haute Corporation de pouvoir lever son opposition formelle, l'alinéa 1^{er} comprend désormais les termes « *devant la chambre criminelle* ». De cette manière, le libellé amendé inclut toutes les juridictions pénales et l'égalité de traitement entre les citoyens.

En ce qui concerne l'alinéa 2, l'ajout des termes « *pour la ou les infractions conformément au libellé proposé par le procureur d'État dans son rapport ou indiqué par la Chambre des députés et suivant la nature de la ou des infractions* » s'explique pour les raisons indiquées dans l'avis du Conseil d'État, auquel il est renvoyé. Il est entendu que conformément au principe constitutionnel subordonnant la mise en accusation des membres du Gouvernement à

l'autorisation de la Chambre des Députés, un élément du libellé proposé par le procureur d'État, mais rejeté par la Chambre des Députés, ne pourra pas être inclus dans la citation.

En amendant l'alinéa 2, la commission parlementaire reprend en grande partie le libellé proposé par le Conseil d'État. Toutefois, les membres de la commission parlementaire ont décidé d'omettre la référence à l'alinéa 2, telle que proposée par le Conseil d'État, sachant que les deux alinéas du paragraphe 1^{er} s'appliquent.

A l'aune de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'amender l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, comme suit :

« Art. 5. (1) En l'absence d'ouverture d'une instruction, le Procureur d'État établit, à la fin de la procédure d'enquête, un rapport circonstancié sur le résultat de celle-ci et. Il transmet ce rapport au Président de la Chambre des Députés, accompagné de l'ensemble des pièces de l'enquête. Il y formule sa proposition tendant soit à ce qu'il n'y ait pas de mise en accusation du membre du Gouvernement, soit à ce que le membre du Gouvernement soit mis en accusation par la Chambre des Députés et cité par le Procureur d'État devant le tribunal de police, devant la chambre criminelle ou devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, selon la nature de l'infraction.

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur la proposition du Procureur d'État. Si elle décide de mettre en accusation le membre du Gouvernement pour les infractions dont elle indique le libellé, elle retransmet le dossier au Procureur d'État afin que celui-ci procède par voie de citation conformément aux dispositions ordinaires de la procédure pénale pour la ou les infractions conformément au libellé proposé par le procureur d'État dans son rapport ou indiqué par la Chambre des Députés et suivant la nature de la ou des infractions. »

Amendement 4 concernant l'article 6, paragraphe 2

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État a posé la question de savoir pour quelles raisons les auteurs de la proposition de loi ont prévu, par dérogation à la procédure ordinaire devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement définie par l'article 127 du Code de procédure civile, un droit pour l'inculpé et la partie civile de comparaître à l'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement et d'y faire, personnellement ou par leurs avocats, « *telles réquisitions, verbales ou écrites, qu'ils jugent convenable* ». Le Conseil d'État indique qu'à défaut de recevoir des explications satisfaisantes sur ce point, il réserve son opinion sur la compatibilité de cette procédure avec le principe d'égalité devant la loi (article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution).

Monsieur Patrick Kinsch explique que le souci du respect de l'égalité devant la loi est éminemment légitime, mais que les auteurs de la proposition de loi avaient une raison de traiter différemment les parties dans le cadre de la présente procédure particulière. En effet, dans la procédure de droit commun (celle des articles 127 et suivants du Code de procédure pénale), si les parties ne peuvent pas comparaître en personne devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement, elles peuvent en revanche, si elles ne sont pas satisfaites de

l'ordonnance de cette juridiction, relever appel et comparaître dès lors en personne devant la chambre du conseil de la Cour d'appel et plaider leur cause devant elle. La procédure prévue par la proposition de loi s'inspire de celle prévue par l'article 133, paragraphe 7, du Code de procédure civile pour la procédure devant la chambre du conseil de la Cour d'appel, qu'elle étend ici à la procédure devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement saisie aux fins d'un avis.

La différence entre les deux régimes s'explique par le fait que, contrairement aux parties à une procédure pénale ordinaire, les parties à la procédure réglementée par la présente proposition de loi n'ont pas la possibilité de relever appel contre un avis de la chambre du conseil lequel, comme le souligne le Conseil d'État, « *de par sa nature, n'est pas susceptible d'un recours* » ; elles n'ont par conséquent pas l'occasion de comparaître et de plaider devant la chambre du conseil de la Cour d'appel. Ceci constitue un désavantage pour ces parties. La procédure proposée tend à compenser ce désavantage.

Au regard de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, les deux catégories de personnes ne sont pas comparables, l'une bénéficiant de la possibilité de relever appel et dès lors automatiquement de la possibilité de prendre position oralement devant la chambre du conseil de la Cour d'appel, l'autre en étant privée par la force des choses. La combinaison des éléments de procédure des articles 127 et 133 du Code de procédure pénale se justifie dans l'intérêt des droits de la défense, s'agissant d'une procédure particulière qui se déroule toute entière devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.

Les membres de la commission parlementaire appuient cette proposition et décident de ne pas modifier le fond de l'article 6.

Cependant, il convient de souligner trois modifications quant au fond du libellé que la commission parlementaire a décidées d'introduire :

- La commission parlementaire a décidé d'introduire un délai pour soumettre le dossier à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.
- La commission parlementaire a aussi décidé d'introduire des précisions concernant la composition de cette chambre.
- Par l'ajout des termes « *outré le représentant du ministère public* », la commission parlementaire entend préciser que le procureur d'État peut se faire remplacer par un représentant du ministère public lors de l'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.

En outre, la commission parlementaire supprime l'article « *le* » pour le remplacer par la préposition « *en* » à la dernière phrase de l'alinéa 6 et les membres de la commission parlementaire décident d'omettre l'emploi du verbe modal « *devoir* », tel que proposé par le Conseil d'État, à l'alinéa 8 du paragraphe 2. L'obligation de la chambre du conseil de motiver son rapport est désormais exprimée par l'emploi du verbe « *être* » au présent de l'indicatif.

Au vu de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'amender l'article 6, paragraphe 2 comme suit :

« (2) Lorsque l'instruction lui paraît terminée, le juge d'instruction rend une ordonnance de clôture de l'instruction et communique le dossier au procureur d'État.

Celui-ci ~~saisit de~~ prend, dans les trois jours, des réquisitions écrites qu'il soumet avec le dossier à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement ~~pour la saisir~~ d'une demande d'avis ~~motivé~~ sur les suites de la procédure.

La chambre du conseil du tribunal d'arrondissement est composée de trois juges. Le juge d'instruction ne peut y siéger dans les affaires qu'il a instruites.

Dans tous les cas, le juge d'instruction ~~est tenu de faire~~ fait un rapport écrit à la chambre du conseil.

Le dossier, y compris le rapport du juge d'instruction, est mis à la disposition de l'inculpé et de la partie civile ~~et de toute autre partie en cause~~ ainsi que de leur avocat, huit jours ouvrables au moins avant celui fixé pour l'examen par la chambre du conseil. Le greffier avise les intéressés au plus tard l'avant-veille de ce délai, par lettre recommandée.

L'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement n'est pas publique. L'inculpé, la partie civile et ~~toute autre partie en cause~~ et leurs avocats, avertis par le greffier conformément à l'alinéa ~~précédent~~ 5, ont seuls le droit d'y assister, ~~outre le représentant du ministère public,~~ et de fournir tels mémoires et de faire telles réquisitions, verbales ou écrites, qu'ils jugent convenables. L'inculpé ou son avocat a toujours la parole ~~le~~ en dernier.

Les formalités des ~~deux~~ alinéas ~~qui précèdent~~ 5 et 6 sont à observer à peine de nullité, sauf si l'inculpé ou la partie civile y ont renoncé.

L'avis de la chambre du conseil est motivé par rapport aux faits du dossier qui lui est soumis.»

Amendement 5 concernant l'article 9

L'article amendé indique les conditions d'accès au dossier de l'instruction. En amendant l'article sous rubrique, les membres de la commission parlementaire se sont inspirés de la proposition de texte émise par le Conseil d'État dans son avis susmentionné. Comme la procédure de l'article 6, paragraphe 2, alinéa 5, de la loi proposée ne fait pas partie des règles d'accès établies par le Code de la procédure pénale lui-même, la référence à ce texte a été maintenue et précisée. De plus, la préposition « à » est correctement remplacée par la préposition « par ».

A l'aune de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'amender l'article 9 comme suit :

« Art. 9. Le membre du Gouvernement a accès, dans le cadre des dispositions ordinaires aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale, aux pièces de l'enquête et le cas échéant, de l'instruction. Il a également accès au dossier de l'instruction dans les conditions déterminées à par l'article 6, paragraphe 2, alinéa 5. Il ne peut pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces. »

Amendement 6 concernant le nouvel article 11

Dans les considérations générales de son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État signale que l'article 158 du Code pénal doit être adapté « afin de le mettre en adéquation avec le libellé issu de la proposition de loi sous avis, notamment pour ce qui est de l'arrestation des membres du Gouvernement. »

L'amendement sous examen vise à donner suite à cette remarque en introduisant un nouvel article 11 qui modifie l'article 158 du Code pénal et l'adapte aux dispositions contenues dans la présente proposition de loi.

Par conséquent, les articles 11 à 13 initiaux sont renumérotés.

Au vu de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'introduire un nouvel article 11 ayant la teneur suivante :

« Art. 11. A l'article 158 du Code pénal, les termes « et la loi » sont insérés après les termes « les autorisations prescrites par la Constitution » et les termes « , quant à ce dernier, » sont supprimés. »

Amendement 7 concernant l'article 12 nouveau (article 11 initial)

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État insiste sur la nécessité d'introduire dans la présente proposition de loi des dispositions assurant le respect du droit européen. Le Conseil d'État rappelle que « les membres de la Commission européenne doivent être assimilés aux membres des gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Les États membres doivent prévoir les dispositions en droit national à cet effet. » Une des solutions proposées par le Conseil d'État réside dans la suppression du point 5) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et en ajoutant un libellé qui assure que les membres de la Commission européenne sont assimilés aux membres des gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions à l'article 1^{er} de la Convention susmentionnée.

L'amendement sous examen vise à donner suite à cette proposition et supprime le point 5) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Il est à remarquer que l'amendement 1^{er} vise l'assimilation des membres de la Commission européenne aux membres du Gouvernement.

A l'aune de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'amender l'article 12 nouveau comme suit :

« Art. 11-12. L'article A l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin mars 1980 sur l'organisation judiciaire, est abrogé, les points 2) et 5) sont supprimés. »

Amendement 8 concernant l'article 14 nouveau (article 13 initial)

Suite à la suppression du premier alinéa telle que proposée par le Conseil d'État, une reformulation de la première phrase du présent article est imposée. Ainsi, les termes « la présente loi », figurant initialement au début du premier alinéa, ont été déplacés au début de la première phrase du présent article. La commission parlementaire a décidé de ne pas reprendre la formulation telle que proposée par le Conseil d'État afin d'éviter l'emploi du futur simple. Ainsi, le présent amendement introduit le présent de l'indicatif dans l'article 14.

L'ancien article 13 devient l'article 14 nouveau et est amendé comme suit :

*« Art. 13-14. La présente loi en en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.
Elle-La présente loi cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur d'une loi portant révision de la Constitution et abrogeant son article 82 actuellement en vigueur. Dans ce cas, les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de la présente loi continueront de produire leurs effets légaux dans le cadre de la suite de la procédure visant le membre du Gouvernement. »*

Les amendements 1^{er} à 8 recueillent l'accord favorable des membres de la Commission de la Justice, à l'exception de Monsieur Roy Reding (sensibilité politique ADR), qui s'oppose aux amendements sous rubrique.

2. Divers

Aucun sujet n'est abordé sous ce point de l'ordre du jour.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

08



Commission de la Justice

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 27 décembre 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 8049 **Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire**
 - Désignation d'un Rapporteur
 - Examen d'une série d'amendements
2. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Aly Kaes remplaçant M. Laurent Mosar, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

Me Patrick Kinsch, expert externe

M. Tun Loutsch, Mme Danielle Wolter, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Stéphanie Empain, M. Laurent Mosar, membres de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Nathalie Oberweis, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

*

- 1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire**

Désignation d'un Rapporteur

Suite à la proposition de Monsieur Charles Margue (Président, déi gréng), la Commission de la Justice décide de nommer Monsieur Mars Di Bartolomeo (LSAP) en tant que rapporteur de la proposition de loi sous examen.

Les membres de la commission parlementaire ont déjà discuté de la désignation du rapporteur lors de leur réunion du 7 décembre 2022, mais aucune décision formelle n'a pu être prise à ce moment-là, car la désignation de Monsieur Mars Di Bartolomeo en tant que rapporteur nécessitait encore une modification temporaire de la composition de la commission parlementaire qui a été effectuée lors de la séance plénière du 13 décembre 2022. Ainsi, Monsieur Mars Di Bartolomeo remplace M Cécile Hemmen en tant que membre de la Commission de la Justice à chaque fois que la proposition de loi n°8049 est à l'ordre du jour de la commission parlementaire et ce jusqu'à la fin de la procédure qui concerne ladite proposition de loi.

Examen d'une série d'amendements

Monsieur Charles Margue (Président, déi gréng) rappelle que la réunion donne suite à une entrevue entre les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission de la Justice et ainsi que le Conseil d'Etat qui a eu lieu le 21 décembre 2022, lors de laquelle les représentants des deux institutions se sont échangés sur la proposition de loi sous rubrique.

Par la suite, la cellule scientifique de la Chambre des Députés a élaboré, en collaboration avec Monsieur Patrick Kinsch (expert externe), une série de propositions d'amendements que les députés ont reçues par courriel au préalable de la réunion d'aujourd'hui.

De manière générale, la Commission de la Justice (ci-après « commission parlementaire ») décide de faire siennes les observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État. Toutefois, l'orthographe de la notion de « Chambre des Députés » est maintenue afin de s'aligner à celle utilisée dans la Constitution.

En outre, la commission parlementaire décide de modifier l'intitulé comme suit :

« Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) modification :

1° du Code pénal ;

2° de la loi modifiée du 7 juin mars 1980 sur l'organisation judiciaire »

Amendement 1 concernant l'article 1^{er}, nouvel alinéa 2

Monsieur Patrick Kinsch (expert externe) explique qu'afin de permettre au Conseil d'État de pouvoir lever son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 11, l'amendement sous examen vise l'assimilation des membres de la Commission européenne aux membres des Gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

Les membres de la commission parlementaire appuient cette proposition et décident d'amender le libellé de l'article 1^{er}.

Toutefois, les membres de la commission parlementaire décident de ne pas ajouter un troisième tiret à l'article 1^{er} de la proposition de loi, tel que proposé par le Conseil d'État, mais ont ajouté une phrase représentant l'alinéa 2, commençant par les mots « *Elle s'applique également (...)* ». En effet, la loi n'est applicable aux commissaires européens que parce que ceux-ci sont assimilés, pour les besoins des poursuites pénales, aux membres des Gouvernements des États membres.

En outre, la commission parlementaire opte pour la formulation « *Commission européenne* » pour se conformer exactement aux usages terminologiques de l'Union européenne (cf. l'article 13 TUE).

À l'aune de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'introduire un nouvel alinéa 2 à l'endroit de l'article 1^{er} qui se lit comme suit :

« Elle s'applique également aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 246 à 252 et 496-1 à 496-4 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions. »

Amendement 2 concernant l'article 4

Le Conseil d'État soulève, dans son avis du 29 novembre 2022, l'existence de plusieurs ambiguïtés contenues dans l'article 4, auxquelles il a été remédié par l'amendement sous examen.

De cette manière, l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} précise les mesures d'enquête pour lesquelles le procureur d'État doit obtenir une autorisation de la part de la Chambre des Députés, à savoir l'audition personnelle d'un membre du Gouvernement, la perquisition à son domicile ou encore une mesure d'expertise nécessitant sa participation personnelle, ainsi que l'ouverture d'une instruction contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement. Cette définition étroite des mesures d'enquête subordonnées à une autorisation de la Chambre des Députés correspondait aux intentions initiales des auteurs de la proposition de loi, mais elle se trouve à présent explicitée, ce qui ne peut que faciliter l'application du texte.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} prévoit que l'autorisation peut être accordée pour une des mesures d'enquête visées par l'alinéa 1^{er} ou pour plusieurs d'entre elles ; facilitant ainsi le travail judiciaire.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, règle le cas de figure dans lequel le juge d'instruction estime qu'il faut d'office inculper un membre du Gouvernement. Dans une telle configuration, le procureur d'État doit également obtenir une autorisation de la part de la Chambre des Députés. Cet alinéa répond à la question soulevée par le Conseil d'État dans son avis du 29 novembre 2022, à savoir celle de savoir quelle procédure s'applique si « le juge d'instruction décide d'inculper un membre du Gouvernement qui ne figurait pas au réquisitoire initial du procureur d'État, voire n'apparaissait pas encore au dossier à ce moment ». Cet alinéa prévoit par conséquent une procédure spécifique garantissant les prérogatives de la Chambre des Députés en cette hypothèse.

Le paragraphe 2, alinéa 2, indique que l'entièreté de la procédure d'instruction est couverte par l'autorisation initialement donnée par la Chambre des Députés.

L'alinéa 3 dudit paragraphe vise l'hypothèse d'un éventuel refus de la Chambre des Députés qui ne saurait avoir d'effet pour ce qui est des actes d'enquête visant d'autres personnes que les membres du Gouvernement.

Le paragraphe 3 prend en compte une remarque du Conseil d'État et assure que la voie hiérarchique soit suivie en passant par le procureur général d'État, la réponse de la Chambre des Députés devant en conséquence suivre la même voie.

Le paragraphe 4 assure que la présente proposition de loi soit conforme au droit européen en reprenant la proposition formulée par le Conseil d'État, à savoir « un renvoi, pour ce qui est du procureur européen, à la procédure à respecter par le procureur d'État national. »

Monsieur Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Rapporteur, LSAP) note qu'il est important de préciser les mesures d'enquête pour lesquelles le procureur d'État doit obtenir une autorisation de la part de la

Chambre des Députés sachant que le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la notion d'« enquête » telle qu'elle était utilisée au libellé initial de l'article 4. La proposition du libellé amendé rend compte aux observations de la Haute Corporation et prévoit les différents cas de figure qui peuvent survenir et les règles à appliquer.

Suite à une question de Monsieur Fernand Kartheiser (sensibilité politique ADR) qui demande si la procédure sous rubrique est également applicable aux commissaires européens, Monsieur Patrick Kinsch informe l'assemblée que la loi s'applique de manière générale aux commissaires européens (cf. amendement qui vise l'article 1^{er}, nouvel alinéa 2). L'orateur précise que toutes les dispositions de la loi s'appliquent automatiquement et qu'il n'y a pas besoin de mentionner les commissaires européens dans tous les articles.

Quant au paragraphe 1^{er}, Monsieur Léon Gloden (CSV) propose de reformuler la proposition de texte du libellé de l'alinéa 4 et qui se lit comme suit :

« Si le juge d'instruction estime d'office qu'il convient d'inculper un membre du Gouvernement, il ne peut le faire qu'après que la Chambre des Députés ait autorisé cette inculpation sur demande du procureur d'Etat. Le procureur d'Etat donne suite à la demande du juge d'instruction tendant à la saisine de la Chambre des Députés. »

L'orateur note que le libellé tel qu'il fut proposé à la commission parlementaire ne suit pas un ordre logique et rend la compréhension du texte indigeste. Il propose donc le libellé modifié suivant qui est plus claire et compréhensible :

« Si le juge d'instruction estime d'office qu'il convient d'inculper un membre du Gouvernement, le procureur d'Etat soumet la demande tendant à l'inculpation de celui-ci à la Chambre des Députés. L'inculpation ne peut se faire que si la Chambre des Députés l'a autorisée au préalable. »

La commission parlementaire décide de faire siennes les observations de Monsieur le Député et de modifier l'amendement sous rubrique.

Au vu de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'amender l'article 4 comme suit :

« Art. 4. (1) Les mesures d'enquête ~~s'appliquant à~~ visant un membre du Gouvernement qui prennent la forme de son audition personnelle, d'une perquisition à son domicile ou d'une mesure d'expertise nécessitant sa participation personnelle, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne, contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement, sont subordonnées à l'obtention par le Procureur d'Etat territorialement compétent d'une autorisation de la Chambre des Députés.

À cette fin, le Procureur d'Etat adresse au Président de la Chambre des Députés une demande d'autorisation, accompagnée des éléments et pièces qui justifient la demande.

La demande peut tendre à l'autorisation de l'un des actes visés à l'alinéa 1^{er} ou à celle de plusieurs d'entre eux.

Si le juge d'instruction estime d'office qu'il convient d'inculper un membre du Gouvernement, le procureur d'État soumet la demande tendant à l'inculpation de celui-ci à la Chambre des Députés. L'inculpation ne peut se faire que si la Chambre des Députés l'a autorisée au préalable.

(2) La Chambre des Députés statue ~~en séance non publique~~ sur la demande du Procureur d'État en séance non publique.

L'autorisation de l'ouverture d'une instruction contre personne dénommée visant un membre du Gouvernement couvre toute la procédure d'instruction jusqu'à sa clôture et emporte de plein droit autorisation de toutes mesures d'instruction, y compris les mesures d'instruction s'appliquant au membre du Gouvernement personnellement.

Si la Chambre des Députés refuse l'autorisation qui lui est demandée, ce refus ne peut pas s'étendre aux actes d'enquête ou d'instruction visant des personnes autres qu'un membre du Gouvernement.

(3) Toutes communications prévues par la présente loi entre le procureur d'État et la Chambre des Députés se font en passant par le procureur général d'État.

(4) Pour les infractions commises par un membre du Gouvernement et relevant de la compétence du procureur européen, ce dernier doit respecter les mêmes règles de procédure que le procureur d'État. »

Amendement 3 concernant l'article 5, paragraphe 1^{er}

Afin de garantir que le dossier soumis à la Chambre des Députés contient toutes les clés nécessaires pour que les députés puissent comprendre et apprécier la conclusion du procureur d'État ainsi que les suites que risque la personne visée par l'enquête, la commission parlementaire fait sienne la recommandation faite par le Conseil d'État dans son avis du 29 novembre 2022 de faire référence à un « *rapport circonstancié* » à l'endroit de l'alinéa 1^{er}.

De plus, de manière à permettre à la Haute Corporation de pouvoir lever son opposition formelle, l'alinéa 1^{er} comprend désormais les termes « *devant la chambre criminelle* ». De cette manière, le libellé amendé inclut toutes les juridictions pénales et l'égalité de traitement entre les citoyens.

En ce qui concerne l'alinéa 2, l'ajout des termes « *pour la ou les infractions conformément au libellé proposé par le procureur d'État dans son rapport ou indiqué par la Chambre des députés et suivant la nature de la ou des infractions* » s'explique pour les raisons indiquées dans l'avis du Conseil d'État, auquel il est renvoyé. Il est entendu que conformément au principe constitutionnel subordonnant la mise en accusation des membres du Gouvernement à

l'autorisation de la Chambre des Députés, un élément du libellé proposé par le procureur d'État, mais rejeté par la Chambre des Députés, ne pourra pas être inclus dans la citation.

En amendant l'alinéa 2, la commission parlementaire reprend en grande partie le libellé proposé par le Conseil d'État. Toutefois, les membres de la commission parlementaire ont décidé d'omettre la référence à l'alinéa 2, telle que proposée par le Conseil d'État, sachant que les deux alinéas du paragraphe 1^{er} s'appliquent.

A l'aune de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'amender l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, comme suit :

« Art. 5. (1) En l'absence d'ouverture d'une instruction, le Procureur d'État établit, à la fin de la procédure d'enquête, un rapport circonstancié sur le résultat de celle-ci et. Il transmet ce rapport au Président de la Chambre des Députés, accompagné de l'ensemble des pièces de l'enquête. Il y formule sa proposition tendant soit à ce qu'il n'y ait pas de mise en accusation du membre du Gouvernement, soit à ce que le membre du Gouvernement soit mis en accusation par la Chambre des Députés et cité par le Procureur d'État devant le tribunal de police, devant la chambre criminelle ou devant la chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement, selon la nature de l'infraction.

La Chambre des Députés statue en séance non publique sur la proposition du Procureur d'État. Si elle décide de mettre en accusation le membre du Gouvernement pour les infractions dont elle indique le libellé, elle retransmet le dossier au Procureur d'État afin que celui-ci procède par voie de citation conformément aux dispositions ordinaires de la procédure pénale pour la ou les infractions conformément au libellé proposé par le procureur d'État dans son rapport ou indiqué par la Chambre des Députés et suivant la nature de la ou des infractions. »

Amendement 4 concernant l'article 6, paragraphe 2

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État a posé la question de savoir pour quelles raisons les auteurs de la proposition de loi ont prévu, par dérogation à la procédure ordinaire devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement définie par l'article 127 du Code de procédure civile, un droit pour l'inculpé et la partie civile de comparaître à l'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement et d'y faire, personnellement ou par leurs avocats, « *telles réquisitions, verbales ou écrites, qu'ils jugent convenable* ». Le Conseil d'État indique qu'à défaut de recevoir des explications satisfaisantes sur ce point, il réserve son opinion sur la compatibilité de cette procédure avec le principe d'égalité devant la loi (article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution).

Monsieur Patrick Kinsch explique que le souci du respect de l'égalité devant la loi est éminemment légitime, mais que les auteurs de la proposition de loi avaient une raison de traiter différemment les parties dans le cadre de la présente procédure particulière. En effet, dans la procédure de droit commun (celle des articles 127 et suivants du Code de procédure pénale), si les parties ne peuvent pas comparaître en personne devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement, elles peuvent en revanche, si elles ne sont pas satisfaites de

l'ordonnance de cette juridiction, relever appel et comparaître dès lors en personne devant la chambre du conseil de la Cour d'appel et plaider leur cause devant elle. La procédure prévue par la proposition de loi s'inspire de celle prévue par l'article 133, paragraphe 7, du Code de procédure civile pour la procédure devant la chambre du conseil de la Cour d'appel, qu'elle étend ici à la procédure devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement saisie aux fins d'un avis.

La différence entre les deux régimes s'explique par le fait que, contrairement aux parties à une procédure pénale ordinaire, les parties à la procédure réglementée par la présente proposition de loi n'ont pas la possibilité de relever appel contre un avis de la chambre du conseil lequel, comme le souligne le Conseil d'État, « *de par sa nature, n'est pas susceptible d'un recours* » ; elles n'ont par conséquent pas l'occasion de comparaître et de plaider devant la chambre du conseil de la Cour d'appel. Ceci constitue un désavantage pour ces parties. La procédure proposée tend à compenser ce désavantage.

Au regard de l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, les deux catégories de personnes ne sont pas comparables, l'une bénéficiant de la possibilité de relever appel et dès lors automatiquement de la possibilité de prendre position oralement devant la chambre du conseil de la Cour d'appel, l'autre en étant privée par la force des choses. La combinaison des éléments de procédure des articles 127 et 133 du Code de procédure pénale se justifie dans l'intérêt des droits de la défense, s'agissant d'une procédure particulière qui se déroule toute entière devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.

Les membres de la commission parlementaire appuient cette proposition et décident de ne pas modifier le fond de l'article 6.

Cependant, il convient de souligner trois modifications quant au fond du libellé que la commission parlementaire a décidées d'introduire :

- La commission parlementaire a décidé d'introduire un délai pour soumettre le dossier à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.
- La commission parlementaire a aussi décidé d'introduire des précisions concernant la composition de cette chambre.
- Par l'ajout des termes « *outre le représentant du ministère public* », la commission parlementaire entend préciser que le procureur d'État peut se faire remplacer par un représentant du ministère public lors de l'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.

En outre, la commission parlementaire supprime l'article « *le* » pour le remplacer par la préposition « *en* » à la dernière phrase de l'alinéa 6 et les membres de la commission parlementaire décident d'omettre l'emploi du verbe modal « *devoir* », tel que proposé par le Conseil d'État, à l'alinéa 8 du paragraphe 2. L'obligation de la chambre du conseil de motiver son rapport est désormais exprimée par l'emploi du verbe « *être* » au présent de l'indicatif.

Au vu de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'amender l'article 6, paragraphe 2 comme suit :

« (2) Lorsque l'instruction lui paraît terminée, le juge d'instruction rend une ordonnance de clôture de l'instruction et communique le dossier au procureur d'État.

Celui-ci ~~saisit de~~ prend, dans les trois jours, des réquisitions écrites qu'il soumet avec le dossier à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement ~~pour la saisir~~ d'une demande d'avis ~~motivé~~ sur les suites de la procédure.

La chambre du conseil du tribunal d'arrondissement est composée de trois juges. Le juge d'instruction ne peut y siéger dans les affaires qu'il a instruites.

Dans tous les cas, le juge d'instruction ~~est tenu de faire~~ fait un rapport écrit à la chambre du conseil.

Le dossier, y compris le rapport du juge d'instruction, est mis à la disposition de l'inculpé et de la partie civile ~~et de toute autre partie en cause~~ ainsi que de leur avocat, huit jours ouvrables au moins avant celui fixé pour l'examen par la chambre du conseil. Le greffier avise les intéressés au plus tard l'avant-veille de ce délai, par lettre recommandée.

L'audience de la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement n'est pas publique. L'inculpé, la partie civile et ~~toute autre partie en cause~~ et leurs avocats, avertis par le greffier conformément à l'alinéa ~~précédent 5~~, ont seuls le droit d'y assister, ~~outre le représentant du ministère public,~~ et de fournir tels mémoires et de faire telles réquisitions, verbales ou écrites, qu'ils jugent convenables. L'inculpé ou son avocat a toujours la parole ~~le~~ en dernier.

Les formalités des ~~deux~~ alinéas ~~qui précèdent 5 et 6~~ sont à observer à peine de nullité, sauf si l'inculpé ou la partie civile y ont renoncé.

L'avis de la chambre du conseil est motivé par rapport aux faits du dossier qui lui est soumis.»

Amendement 5 concernant l'article 9

L'article amendé indique les conditions d'accès au dossier de l'instruction. En amendant l'article sous rubrique, les membres de la commission parlementaire se sont inspirés de la proposition de texte émise par le Conseil d'État dans son avis susmentionné. Comme la procédure de l'article 6, paragraphe 2, alinéa 5, de la loi proposée ne fait pas partie des règles d'accès établies par le Code de la procédure pénale lui-même, la référence à ce texte a été maintenue et précisée. De plus, la préposition « à » est correctement remplacée par la préposition « par ».

A l'aune de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'amender l'article 9 comme suit :

« Art. 9. Le membre du Gouvernement a accès, dans le cadre des dispositions ordinaires aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale, aux pièces de l'enquête et le cas échéant, de l'instruction. Il a également accès au dossier de l'instruction dans les conditions déterminées à par l'article 6, paragraphe 2, alinéa 5. Il ne peut pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces. »

Amendement 6 concernant le nouvel article 11

Dans les considérations générales de son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État signale que l'article 158 du Code pénal doit être adapté « afin de le mettre en adéquation avec le libellé issu de la proposition de loi sous avis, notamment pour ce qui est de l'arrestation des membres du Gouvernement. »

L'amendement sous examen vise à donner suite à cette remarque en introduisant un nouvel article 11 qui modifie l'article 158 du Code pénal et l'adapte aux dispositions contenues dans la présente proposition de loi.

Par conséquent, les articles 11 à 13 initiaux sont renumérotés.

Au vu de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'introduire un nouvel article 11 ayant la teneur suivante :

« Art. 11. A l'article 158 du Code pénal, les termes « et la loi » sont insérés après les termes « les autorisations prescrites par la Constitution » et les termes « , quant à ce dernier, » sont supprimés. »

Amendement 7 concernant l'article 12 nouveau (article 11 initial)

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'État insiste sur la nécessité d'introduire dans la présente proposition de loi des dispositions assurant le respect du droit européen. Le Conseil d'État rappelle que « les membres de la Commission européenne doivent être assimilés aux membres des gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Les États membres doivent prévoir les dispositions en droit national à cet effet. » Une des solutions proposées par le Conseil d'État réside dans la suppression du point 5) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et en ajoutant un libellé qui assure que les membres de la Commission européenne sont assimilés aux membres des gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions à l'article 1^{er} de la Convention susmentionnée.

L'amendement sous examen vise à donner suite à cette proposition et supprime le point 5) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Il est à remarquer que l'amendement 1^{er} vise l'assimilation des membres de la Commission européenne aux membres du Gouvernement.

A l'aune de ce qui précède, la commission parlementaire décide d'amender l'article 12 nouveau comme suit :

« Art. 11-12. L'article A l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin mars 1980 sur l'organisation judiciaire, est abrogé, les points 2) et 5) sont supprimés. »

Amendement 8 concernant l'article 14 nouveau (article 13 initial)

Suite à la suppression du premier alinéa telle que proposée par le Conseil d'État, une reformulation de la première phrase du présent article est imposée. Ainsi, les termes « la présente loi », figurant initialement au début du premier alinéa, ont été déplacés au début de la première phrase du présent article. La commission parlementaire a décidé de ne pas reprendre la formulation telle que proposée par le Conseil d'État afin d'éviter l'emploi du futur simple. Ainsi, le présent amendement introduit le présent de l'indicatif dans l'article 14.

L'ancien article 13 devient l'article 14 nouveau et est amendé comme suit :

*« Art. 13-14. La présente loi en en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.
Elle-La présente loi cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur d'une loi portant révision de la Constitution et abrogeant son article 82 actuellement en vigueur. Dans ce cas, les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de la présente loi continueront de produire leurs effets légaux dans le cadre de la suite de la procédure visant le membre du Gouvernement. »*

Les amendements 1^{er} à 8 recueillent l'accord favorable des membres de la Commission de la Justice, à l'exception de Monsieur Roy Reding (sensibilité politique ADR), qui s'oppose aux amendements sous rubrique.

2. Divers

Aucun sujet n'est abordé sous ce point de l'ordre du jour.

Procès-verbal approuvé et certifié exact



Commission de la Justice

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 07 décembre 2022

Ordre du jour :

1. 8049 **Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire**
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et examen d'une série d'amendements

2. 6956 **Uniquement pour les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle :**
Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
 - Rapporteur : Madame Nathalie Oberweis

 - Adoption d'un projet de rapport

3. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Claude Lamberty remplaçant M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Jean-Philippe Schirtz, du Ministère d'Etat

M. Brian Halsdorf, du groupe parlementaire LSAP

Me Patrick Kinsch, Avocat à la Cour

Mme Carole Closener, M. Christophe Li, Mme Danielle Wolter de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Pim Knaff, membre de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Nathalie Oberweis, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat
Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire

Désignation d'un rapporteur

La Commission de la Justice juge utile de désigner M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) comme Rapporteur de la future loi. Les Députés sont informés du fait qu'une telle désignation nécessite encore une modification temporaire de la composition de la Commission de la Justice qui sera effectuée lors d'une prochaine séance plénière de la Chambre des Députés.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'Etat constate que la proposition de loi n° 8049 « [...] opte pour l'application du droit commun tant substantiel que procédural à un membre du Gouvernement mis en cause dans une affaire pénale, sauf pour ce qui est de sa mise en accusation proprement dite, qui, ainsi que l'exige l'article 82 de la Constitution, est réservée à la Chambre des députés. L'application du droit commun est également exclue en ce qui concerne la citation directe par une personne lésée, la plainte avec constitution de partie civile, la décision d'ouvrir une enquête préliminaire ou une instruction judiciaire. Ainsi, toutes les garanties de prévisibilité sont données à la fois pour ce qui est des infractions et des sanctions et pour ce qui est de la procédure applicable.

Le Conseil d'État n'entend pas revenir sur ses considérations faites dans le cadre de ses avis relatifs aux dispositions analogues contenues dans la proposition de révision n° 7700¹, qui sont toujours d'actualité, mais il note que la proposition de loi sous avis est, à l'instar de ces textes, sous-tendue par la volonté de procéder à une « démocratisation » des procédures concernées par la réduction de leurs spécificités au seul point, toutefois essentiel, de la décision de principe d'entamer des poursuites (« la mise en accusation » au sens large inscrit à l'article 82 de la Constitution), en substituant la décision de la Chambre des députés à celle du procureur d'État pour ce qui est de l'exercice de l'opportunité des poursuites ».

Dans le cadre de l'examen des articles inhérents à ladite proposition de loi, le Conseil d'Etat soulève un certain nombre de critiques à l'égard des dispositions proposées. Ainsi, il plaide en faveur d'un meilleur agencement des dispositions portant sur la procédure pénale qui sont actuellement source d'insécurité juridique.

Quant à l'article 1^{er} portant sur le champ d'application de la future loi, le Conseil d'Etat estime que cette disposition est à examiner ensemble avec l'article 11 de la proposition de loi, qui supprime le point 2) de l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Le Conseil d'Etat signale que le législateur entend déjà modifier le point 8 de la loi prémentionnée dans le cadre du projet de loi n°7323B², dès lors il met en garde la Commission de la Justice contre un risque de « [...] *contrariété avec le droit européen, la proposition de loi sous avis de dispositions assurant le respect de ce prescrit de l'Union européenne* ». Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'article 11 du projet de loi, tout en suggérant un libellé alternatif dans le cadre de son avis prémentionné qui pourrait être repris par la commission parlementaire.

Une autre disposition qui suscite des observations critiques de la part du Conseil d'Etat constitue l'article 4, alinéa 1^{er}, de ladite proposition de loi. L'article a trait à l'autorisation que le procureur d'État doit demander à la Chambre des Députés pour « *les mesures d'enquête s'appliquant à un membre du Gouvernement, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne* ». Le Conseil d'Etat est amené à s'interroger sur « [...] *la notion même d'« enquête »*. *S'agit-il déjà d'une enquête préliminaire qui est uniquement destinée à vérifier l'existence d'éventuelles infractions, notamment si le membre du Gouvernement fait l'objet d'une dénonciation au procureur d'État, et dont il s'agit d'établir le sérieux dans un premier stade ? Ensuite, cette disposition signifie-t-elle que l'autorisation doit être demandée avant l'ouverture d'une enquête préliminaire dirigée initialement déjà contre une telle personne nommément désignée ou bien doit-elle déjà être présentée à un stade antérieur dès qu'un membre du Gouvernement pourrait seulement être concerné par une telle enquête ? Quid par ailleurs si la Chambre des députés ne répond pas à la demande formulée par le procureur d'État ou si elle y donne une réponse négative, même si le dossier contient des éléments à charge suffisants ? De même, le Conseil d'État souligne que, dans le cadre d'une affaire*

¹ Avis du Conseil d'État du 9 mars 2021 (doc. parl. n° 7700³) ; avis complémentaire du 16 juillet 2021 (doc. parl. n° 7700⁷) ; deuxième avis complémentaire du 12 octobre 2021 (doc. parl. n° 7700¹¹).

² Projet de loi sur le statut des magistrats et portant modification :

1. du Code pénal ;
2. du Code de procédure pénale ;
3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;
4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;
7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;
8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;
9. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
10. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État

envisagée contre un (ancien) membre du Gouvernement, la Chambre des députés, en tant qu'organe politique, pourrait poursuivre des intérêts qui pourraient ne pas se recouper avec ceux de la personne concernée, pour ce qui est des droits de la défense.

Dans un autre ordre d'idées, le Conseil d'État s'interroge sur la situation procédurale des personnes tierces intervenant dans un tel dossier, que ce soit en tant qu'éventuel coauteur ou complice ou que ce soit en tant que « partie civile ». La question se pose notamment de savoir si un éventuel refus de la Chambre des députés s'imposerait également pour ce qui est des actes d'enquête visant d'autres personnes que le membre du Gouvernement concerné, et empêchant dès lors également la procédure de continuer à l'encontre de ces personnes. De même, un tel refus risque de nuire aux droits de la défense de cette tierce personne, qui se verrait ainsi privée de la possibilité de faire procéder à des actes de procédure à sa décharge.

Par ailleurs, l'alinéa 1^{er} impose au procureur d'État de soumettre à la Chambre des députés pour autorisation toute mesure d'enquête et non pas seulement l'ouverture d'une telle enquête, tandis que, pour ce qui est d'une instruction, qui ne peut être comprise que comme une instruction judiciaire au sens du Code de procédure pénale, une autorisation n'est requise qu'au moment de son ouverture. Or, le Conseil d'État estime, pour ce qui est de la première hypothèse, qu'une telle obligation constituerait un frein difficilement acceptable au travail judiciaire au quotidien et attire l'attention des auteurs sur le système belge³, dans lequel l'intervention de la Chambre des représentants belge est limitée à trois éléments clés de la procédure, à savoir la réquisition en vue du règlement de la procédure, la citation directe devant la cour d'appel et l'arrestation hormis le cas de flagrant délit.

De même, si l'enquête préliminaire est suivie de l'ouverture d'une instruction judiciaire, faudrait-il alors que le procureur d'État demande une nouvelle autorisation, ou bien est-ce qu'une autorisation initiale couvre toute la procédure subséquente jusqu'à sa clôture ? Ainsi qu'il est rédigé actuellement, le texte sous avis est ambigu sur ce point, ambiguïté qui n'est pas résolue par les articles 5 et 6 qui suivent. À nouveau, il y va de l'efficacité de l'action judiciaire. Il importe dès lors de préciser également ce point au texte sous examen.

Que signifient les termes « ouverture éventuelle » ? Est-ce à dire que, une fois l'autorisation donnée, le procureur d'État conserve le droit de finalement renoncer à une telle mesure ? Quid si le juge d'instruction, qui est toujours saisi in rem, décide, en application de son pouvoir souverain, d'inculper un membre du Gouvernement qui ne figurait pas au réquisitoire initial du procureur d'État, voire n'apparaissait pas encore au dossier à ce moment ? Ne faudrait-il pas prévoir une procédure spécifique garantissant les prérogatives de la Chambre des députés en cette hypothèse ?

En raison de toutes ces interrogations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen, qui est source d'insécurité juridique ».

Pour ce qui est de l'alinéa 2 de l'article 4, le Conseil d'Etat formule un libellé alternatif que la commission parlementaire pourrait reprendre dans le cadre de son instruction parlementaire. De plus, il renvoie au risque de contrariété de l'article du projet de loi avec le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen. Par conséquent, il s'y oppose formellement. Il esquisse également des pistes de réflexion à l'adresse du législateur qui permettraient au Conseil d'Etat de lever son opposition formelle.

³ Loi belge du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres : https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=98-06-27&numac=1998021268.

Quant à l'article 5 de la proposition de loi, le Conseil d'Etat « [...] *demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 10bis de la Constitution, de compléter, à la dernière ligne du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'énumération des juridictions pénales en y ajoutant la chambre criminelle. En effet, omettre cette juridiction introduirait une inégalité de traitement entre les citoyens, selon l'interprétation faite par la Cour constitutionnelle de l'article 10bis de la Constitution* ».

Echange de vues

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) fait part de ses inquiétudes quant à la mise en vigueur de la future loi, tout en renvoyant aux dispositions qui seront applicables une fois que la proposition de révision de la Constitution n° 7700 sera également adoptée par le Parlement. Ainsi, il est probable que les deux dispositifs seront simultanément applicables pendant un certain laps de temps tout en étant divergents sur certains points, ce qui accroît le risque qu'une décision de nullité sera prononcée par la juridiction compétente pour un vice de forme.

Par ailleurs, l'orateur plaide en faveur de consacrer formellement, dans la future loi, une disposition autorisant les Députés, dans le cadre de la procédure soumise au secret de l'instruction et qui se déroulera sous la seule compétence des autorités judiciaires, de transmettre des questions éventuelles sur les faits reprochés au membre du Gouvernement visé, respectivement informer les autorités judiciaires d'éléments et d'informations dont ils ont obtenu connaissance et qui sont en lien avec l'infraction reprochée.

En outre, il y a lieu de garantir que les Députés puissent, dans le cadre de la procédure à mettre en place, consulter le dossier et se forger une opinion sur les faits reprochés et la culpabilité éventuelle du membre du Gouvernement visé.

M. Léon Gloden (CSV) est d'avis qu'il y a lieu d'éviter toute ambiguïté juridique en la matière. Aux yeux de l'orateur, il est essentiel que le texte de la future loi énonce la validité de la procédure pénale en cours, même si la révision constitutionnelle entre en vigueur postérieurement. Il serait préjudiciable pour la Chambre des Députés si les questions procédurales n'étaient pas tranchées en amont de l'entrée en vigueur de la future loi, comme ceci exposerait l'institution publique au ridicule.

M. Charles Marquie (Président, déi gréng) souligne l'importance de la continuité de la procédure pénale entamée sous le régime de la future loi, une fois que la révision constitutionnelle prémentionnée sera pleinement applicable. Une telle approche permettra aussi à la personne visée de garantir ses droits de la défense.

Quant à l'instruction parlementaire de la proposition de loi sous rubrique, l'orateur est d'avis que celle-ci pourra être clôturée en début de l'année 2023. Ainsi, la Commission de la Justice collaborera étroitement avec les agents de la cellule scientifique de l'administration parlementaire et Me Patrick Kinsch dans ce dossier parlementaire, afin que la Chambre des Députés puisse procéder à l'adoption de la proposition de loi au mois de janvier 2023.

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) se demande si une disposition transitoire ne devrait être insérée dans la future loi. Ainsi, la mention *expressis verbis* du fait que la consultation du dossier pénal par les Députés dans le cadre de la procédure pénale applicable aux membres du Gouvernement, ne peut constituer un vice de procédure rendant nulle la procédure entamée. A rappeler que le secret de l'instruction s'applique et qu'il y a lieu de garder à l'esprit que la procédure pénale ordinaire, applicable aux personnes qui ne sont pas membres du Gouvernement, ne prévoit pas une telle consultation du dossier pénal par les Députés. Il s'agit dès lors d'une différence de traitement sur laquelle il y a lieu de légiférer.

Mme Danielle Wolter (Juriste de la cellule scientifique) explique que ce point a été pris en compte lors de l'élaboration de la proposition de loi. Ainsi, l'article 13 de la future loi précise que celle-ci cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution et abrogeant son article 82 actuellement en vigueur. Dans ce cas, les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de la présente proposition de loi continueront de produire leurs effets légaux dans le cadre de la suite de la procédure visant le membre du Gouvernement.

Quant à la faculté pour les Députés de saisir le ministère public de questions et d'informations, dont ils ont pris connaissance et qui sont directement liées à l'enquête pénale visant un membre du Gouvernement, l'oratrice explique qu'elle ne voit pas la nécessité d'ajouter une disposition expressément dans la future loi, étant donné que chaque personne peut, d'ores et déjà, s'adresser au ministère public et lui fournir des informations en lien avec une infraction pénale.

M. Léon Gloden (CSV) estime que dans le rapport de la Commission de la Justice, il y a lieu de préciser ce droit des Députés.

M. Mars Di Bartolomeo (Rapporteur, LSAP) confirme qu'un tel passage figurera soit par écrit dans le rapport de la commission parlementaire, soit dans le discours oral du Rapporteur sur la proposition orale en séance plénière de la Chambre des Députés.

Il y a lieu de préciser que le ministère public dispose de l'opportunité des poursuites et décide souverainement si les questions qui lui ont été transmises sont à considérer comme étant pertinentes. Au cas où ces informations ou questions n'apportent aucun élément nouveau à l'enquête ou si elles sont jugées comme étant non-pertinentes, elles ne seront pas prises en considération par le ministère public.

M. Gilles Roth (CSV) renvoie à la forme y applicable et se demande si un courrier devra être adressé, par l'intermédiaire du Président de la Chambre des Députés, au ministère public. Aux yeux de l'orateur, la forme écrite s'impose et une telle transmission ne peut se faire par la voie orale.

A noter que les Députés ont ici une double fonction, comme ils peuvent consulter le dossier pénal et ils leur incombent de décider sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement. Ainsi, ils se substituent à la chambre du conseil d'une juridiction répressive et peuvent solliciter un complément d'information. De plus, comme le dossier pénal sera renvoyé à la Chambre des Députés et accessible aux Députés, ces derniers prennent également connaissance, de manière indirecte, si les questions ou informations qu'ils ont transmises au ministère public ont impacté l'enquête effectuée par les autorités judiciaires.

Mme Josée Lorsché (généraliste) prend position sur les formalités applicables et indique qu'*a priori* chaque citoyen peut adresser un courrier au ministère public, sans devoir passer par le Président de la Chambre des Députés. L'oratrice juge inopportune la procédure esquissée de faire intervenir, comme intermédiaire, le président de l'institution, étant donné que les questions élaborées par un Député du Parlement ou encore les informations dont ce Député a pris connaissance, ne reflètent pas forcément l'opinion d'autres Députés en la matière. Ainsi, il peut s'agir d'une action isolée d'un Député qui n'agit pas au nom du Parlement entier.

Mme Carole Hartmann (DP) renvoie à son expérience professionnelle en tant qu'avocat et explique que la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement ne peut solliciter un complément d'information. Seule la chambre du conseil de la Cour d'appel peut ordonner une telle mesure. Il s'agit d'un élément important à prendre en considération par les membres de la commission parlementaire dans le cadre de l'instruction parlementaire de la future loi.

M. Mars Di Bartolomeo (Rapporteur, LSAP) indique que la question de la formalité d'un tel courrier à adresser au ministère public devra faire l'objet d'une réflexion approfondie et sera également discutée en interne, avant qu'une décision finale y sera prise.

Nonobstant ce point, chaque Député a le droit de transmettre au ministère public des informations dont il a pris connaissance et des questions en lien avec la procédure pénale en cours visant le membre du Gouvernement. Il constate que cette interprétation est partagée par l'unanimité des Députés présents lors de la réunion de ce jour.

M. Gilles Roth (CSV) souhaite que ce point soit acté dans le procès-verbal de la réunion de ce jour. Quant aux modalités de transmission desdites informations et questions susceptibles d'impacter l'enquête, l'orateur indique qu'il ne s'oppose pas à ce que chaque Député transmette un tel courrier en son nom propre au ministère public, sans faire intervenir le Président de la Chambre des Députés comme intermédiaire en la matière.

- ❖ Maître Patrick Kinsch (Avocat à la Cour) renvoie à l'avis du Conseil d'Etat et indique qu'il ressort de cet avis que la Haute Corporation marque une nette préférence pour préciser dans le texte de la future loi que le ministère public devra solliciter l'autorisation du Parlement seulement pour l'ouverture d'une telle enquête et non pas, par la suite, pour toute mesure d'enquête additionnelle ce qui constituerait sans doute un frein à l'efficacité de la justice. Il serait utile d'aligner la loi luxembourgeoise sur les opinions défendues en droit belge en la matière.

M. Mars Di Bartolomeo (Rapporteur, LSAP) signale qu'un autre point délicat constitue la question si le ministère public peut mener des actes d'enquêtes à l'encontre d'un membre du Gouvernement, sans que la Chambre des Députés ait donné son autorisation à ouvrir formellement une enquête. Il s'agit d'un point qui a été soulevé par le Conseil d'Etat dans l'avis prémentionné et nécessite une prise de position claire et non-équivoque de la part des Députés.

Maître Patrick Kinsch (Avocat à la Cour) signale que les auteurs belges sont d'avis, en effet, qu'une telle façon de procéder est régulière. Par cette façon de procéder, le ministère public peut effectuer un examen préalable des faits et peut, par exemple, conclure que des informations qui lui ont été relatées ne sont pas constitutives d'une infraction pénale ou que ces informations s'avèrent non avérées ou non-fondées. Ce que les opinions des auteurs belges ne permettent cependant pas, c'est une audition du membre du Gouvernement sur les faits reprochés, sans qu'une autorisation formelle ait été accordée par le Parlement belge.

A noter que rien n'empêche à préciser mieux ce sujet au sein de la future loi.

*

Décisions prises par la Commission de la Justice: La Commission de la Justice juge utile de convenir d'une réunion avec les représentants du Conseil d'Etat sur les amendements à adopter dans le cadre de l'instruction parlementaire en cours.

L'unanimité des Députés estime que lors d'une telle enquête, les Députés peuvent transmettre leurs questions éventuelles et informations sur l'infraction reprochée au membre du Gouvernement au ministère public.

*

2. 6956 Uniquement pour les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle :

Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Adoption d'un projet de rapport

M. Mars Di Bartolomeo (Président, LSAP) rappelle que le projet de rapport portant sur la Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution de Mme Nathalie Oberweis (déi Lénk) a été transmis aux Députés en amont de la réunion de ce jour.

Il est proposé d'adopter ledit projet de rapport, avec la mention expresse que la commission parlementaire recommande à la Chambre des Députés de refuser l'adoption de ce texte lors de la séance plénière.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord favorable des membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

*

3. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

07



Commission de la Justice

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 07 décembre 2022

Ordre du jour :

1. 8049 **Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire**
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et examen d'une série d'amendements

2. 6956 **Uniquement pour les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle :**
Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
 - Rapporteur : Madame Nathalie Oberweis

 - Adoption d'un projet de rapport

3. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Claude Lamberty remplaçant M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Jean-Philippe Schirtz, du Ministère d'Etat

M. Brian Halsdorf, du groupe parlementaire LSAP

Me Patrick Kinsch, Avocat à la Cour

Mme Carole Closener, M. Christophe Li, Mme Danielle Wolter de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Pim Knaff, membre de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Nathalie Oberweis, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat
Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire

Désignation d'un rapporteur

La Commission de la Justice juge utile de désigner M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) comme Rapporteur de la future loi. Les Députés sont informés du fait qu'une telle désignation nécessite encore une modification temporaire de la composition de la Commission de la Justice qui sera effectuée lors d'une prochaine séance plénière de la Chambre des Députés.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'Etat constate que la proposition de loi n° 8049 « [...] opte pour l'application du droit commun tant substantiel que procédural à un membre du Gouvernement mis en cause dans une affaire pénale, sauf pour ce qui est de sa mise en accusation proprement dite, qui, ainsi que l'exige l'article 82 de la Constitution, est réservée à la Chambre des députés. L'application du droit commun est également exclue en ce qui concerne la citation directe par une personne lésée, la plainte avec constitution de partie civile, la décision d'ouvrir une enquête préliminaire ou une instruction judiciaire. Ainsi, toutes les garanties de prévisibilité sont données à la fois pour ce qui est des infractions et des sanctions et pour ce qui est de la procédure applicable.

Le Conseil d'État n'entend pas revenir sur ses considérations faites dans le cadre de ses avis relatifs aux dispositions analogues contenues dans la proposition de révision n° 7700¹, qui sont toujours d'actualité, mais il note que la proposition de loi sous avis est, à l'instar de ces textes, sous-tendue par la volonté de procéder à une « démocratisation » des procédures concernées par la réduction de leurs spécificités au seul point, toutefois essentiel, de la décision de principe d'entamer des poursuites (« la mise en accusation » au sens large inscrit à l'article 82 de la Constitution), en substituant la décision de la Chambre des députés à celle du procureur d'État pour ce qui est de l'exercice de l'opportunité des poursuites ».

Dans le cadre de l'examen des articles inhérents à ladite proposition de loi, le Conseil d'Etat soulève un certain nombre de critiques à l'égard des dispositions proposées. Ainsi, il plaide en faveur d'un meilleur agencement des dispositions portant sur la procédure pénale qui sont actuellement source d'insécurité juridique.

Quant à l'article 1^{er} portant sur le champ d'application de la future loi, le Conseil d'Etat estime que cette disposition est à examiner ensemble avec l'article 11 de la proposition de loi, qui supprime le point 2) de l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Le Conseil d'Etat signale que le législateur entend déjà modifier le point 8 de la loi prémentionnée dans le cadre du projet de loi n°7323B², dès lors il met en garde la Commission de la Justice contre un risque de « [...] *contrariété avec le droit européen, la proposition de loi sous avis de dispositions assurant le respect de ce prescrit de l'Union européenne* ». Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'article 11 du projet de loi, tout en suggérant un libellé alternatif dans le cadre de son avis prémentionné qui pourrait être repris par la commission parlementaire.

Une autre disposition qui suscite des observations critiques de la part du Conseil d'Etat constitue l'article 4, alinéa 1^{er}, de ladite proposition de loi. L'article a trait à l'autorisation que le procureur d'État doit demander à la Chambre des Députés pour « *les mesures d'enquête s'appliquant à un membre du Gouvernement, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne* ». Le Conseil d'Etat est amené à s'interroger sur « [...] *la notion même d'« enquête »*. *S'agit-il déjà d'une enquête préliminaire qui est uniquement destinée à vérifier l'existence d'éventuelles infractions, notamment si le membre du Gouvernement fait l'objet d'une dénonciation au procureur d'État, et dont il s'agit d'établir le sérieux dans un premier stade ? Ensuite, cette disposition signifie-t-elle que l'autorisation doit être demandée avant l'ouverture d'une enquête préliminaire dirigée initialement déjà contre une telle personne nommément désignée ou bien doit-elle déjà être présentée à un stade antérieur dès qu'un membre du Gouvernement pourrait seulement être concerné par une telle enquête ? Quid par ailleurs si la Chambre des députés ne répond pas à la demande formulée par le procureur d'État ou si elle y donne une réponse négative, même si le dossier contient des éléments à charge suffisants ? De même, le Conseil d'État souligne que, dans le cadre d'une affaire*

¹ Avis du Conseil d'État du 9 mars 2021 (doc. parl. n° 7700³) ; avis complémentaire du 16 juillet 2021 (doc. parl. n° 7700⁷) ; deuxième avis complémentaire du 12 octobre 2021 (doc. parl. n° 7700¹¹).

² Projet de loi sur le statut des magistrats et portant modification :

1. du Code pénal ;
2. du Code de procédure pénale ;
3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;
4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;
7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;
8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;
9. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
10. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État

envisagée contre un (ancien) membre du Gouvernement, la Chambre des députés, en tant qu'organe politique, pourrait poursuivre des intérêts qui pourraient ne pas se recouper avec ceux de la personne concernée, pour ce qui est des droits de la défense.

Dans un autre ordre d'idées, le Conseil d'État s'interroge sur la situation procédurale des personnes tierces intervenant dans un tel dossier, que ce soit en tant qu'éventuel coauteur ou complice ou que ce soit en tant que « partie civile ». La question se pose notamment de savoir si un éventuel refus de la Chambre des députés s'imposerait également pour ce qui est des actes d'enquête visant d'autres personnes que le membre du Gouvernement concerné, et empêchant dès lors également la procédure de continuer à l'encontre de ces personnes. De même, un tel refus risque de nuire aux droits de la défense de cette tierce personne, qui se verrait ainsi privée de la possibilité de faire procéder à des actes de procédure à sa décharge.

Par ailleurs, l'alinéa 1^{er} impose au procureur d'État de soumettre à la Chambre des députés pour autorisation toute mesure d'enquête et non pas seulement l'ouverture d'une telle enquête, tandis que, pour ce qui est d'une instruction, qui ne peut être comprise que comme une instruction judiciaire au sens du Code de procédure pénale, une autorisation n'est requise qu'au moment de son ouverture. Or, le Conseil d'État estime, pour ce qui est de la première hypothèse, qu'une telle obligation constituerait un frein difficilement acceptable au travail judiciaire au quotidien et attire l'attention des auteurs sur le système belge³, dans lequel l'intervention de la Chambre des représentants belge est limitée à trois éléments clés de la procédure, à savoir la réquisition en vue du règlement de la procédure, la citation directe devant la cour d'appel et l'arrestation hormis le cas de flagrant délit.

De même, si l'enquête préliminaire est suivie de l'ouverture d'une instruction judiciaire, faudrait-il alors que le procureur d'État demande une nouvelle autorisation, ou bien est-ce qu'une autorisation initiale couvre toute la procédure subséquente jusqu'à sa clôture ? Ainsi qu'il est rédigé actuellement, le texte sous avis est ambigu sur ce point, ambiguïté qui n'est pas résolue par les articles 5 et 6 qui suivent. À nouveau, il y va de l'efficacité de l'action judiciaire. Il importe dès lors de préciser également ce point au texte sous examen.

Que signifient les termes « ouverture éventuelle » ? Est-ce à dire que, une fois l'autorisation donnée, le procureur d'État conserve le droit de finalement renoncer à une telle mesure ? Quid si le juge d'instruction, qui est toujours saisi *in rem*, décide, en application de son pouvoir souverain, d'inculper un membre du Gouvernement qui ne figurait pas au réquisitoire initial du procureur d'État, voire n'apparaissait pas encore au dossier à ce moment ? Ne faudrait-il pas prévoir une procédure spécifique garantissant les prérogatives de la Chambre des députés en cette hypothèse ?

En raison de toutes ces interrogations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen, qui est source d'insécurité juridique ».

Pour ce qui est de l'alinéa 2 de l'article 4, le Conseil d'État formule un libellé alternatif que la commission parlementaire pourrait reprendre dans le cadre de son instruction parlementaire. De plus, il renvoie au risque de contrariété de l'article du projet de loi avec le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen. Par conséquent, il s'y oppose formellement. Il esquisse également des pistes de réflexion à l'adresse du législateur qui permettraient au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

³ Loi belge du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres : https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=98-06-27&numac=1998021268.

Quant à l'article 5 de la proposition de loi, le Conseil d'Etat « [...] *demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 10bis de la Constitution, de compléter, à la dernière ligne du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'énumération des juridictions pénales en y ajoutant la chambre criminelle. En effet, omettre cette juridiction introduirait une inégalité de traitement entre les citoyens, selon l'interprétation faite par la Cour constitutionnelle de l'article 10bis de la Constitution* ».

Echange de vues

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) fait part de ses inquiétudes quant à la mise en vigueur de la future loi, tout en renvoyant aux dispositions qui seront applicables une fois que la proposition de révision de la Constitution n° 7700 sera également adoptée par le Parlement. Ainsi, il est probable que les deux dispositifs seront simultanément applicables pendant un certain laps de temps tout en étant divergents sur certains points, ce qui accroît le risque qu'une décision de nullité sera prononcée par la juridiction compétente pour un vice de forme.

Par ailleurs, l'orateur plaide en faveur de consacrer formellement, dans la future loi, une disposition autorisant les Députés, dans le cadre de la procédure soumise au secret de l'instruction et qui se déroulera sous la seule compétence des autorités judiciaires, de transmettre des questions éventuelles sur les faits reprochés au membre du Gouvernement visé, respectivement informer les autorités judiciaires d'éléments et d'informations dont ils ont obtenu connaissance et qui sont en lien avec l'infraction reprochée.

En outre, il y a lieu de garantir que les Députés puissent, dans le cadre de la procédure à mettre en place, consulter le dossier et se forger une opinion sur les faits reprochés et la culpabilité éventuelle du membre du Gouvernement visé.

M. Léon Gloden (CSV) est d'avis qu'il y a lieu d'éviter toute ambiguïté juridique en la matière. Aux yeux de l'orateur, il est essentiel que le texte de la future loi énonce la validité de la procédure pénale en cours, même si la révision constitutionnelle entre en vigueur postérieurement. Il serait préjudiciable pour la Chambre des Députés si les questions procédurales n'étaient pas tranchées en amont de l'entrée en vigueur de la future loi, comme ceci exposerait l'institution publique au ridicule.

M. Charles Marque (Président, déi gréng) souligne l'importance de la continuité de la procédure pénale entamée sous le régime de la future loi, une fois que la révision constitutionnelle prémentionnée sera pleinement applicable. Une telle approche permettra aussi à la personne visée de garantir ses droits de la défense.

Quant à l'instruction parlementaire de la proposition de loi sous rubrique, l'orateur est d'avis que celle-ci pourra être clôturée en début de l'année 2023. Ainsi, la Commission de la Justice collaborera étroitement avec les agents de la cellule scientifique de l'administration parlementaire et Me Patrick Kinsch dans ce dossier parlementaire, afin que la Chambre des Députés puisse procéder à l'adoption de la proposition de loi au mois de janvier 2023.

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) se demande si une disposition transitoire ne devrait être insérée dans la future loi. Ainsi, la mention *expressis verbis* du fait que la consultation du dossier pénal par les Députés dans le cadre de la procédure pénale applicable aux membres du Gouvernement, ne peut constituer un vice de procédure rendant nulle la procédure entamée. A rappeler que le secret de l'instruction s'applique et qu'il y a lieu de garder à l'esprit que la procédure pénale ordinaire, applicable aux personnes qui ne sont pas membres du Gouvernement, ne prévoit pas une telle consultation du dossier pénal par les Députés. Il s'agit dès lors d'une différence de traitement sur laquelle il y a lieu de légiférer.

Mme Danielle Wolter (Juriste de la cellule scientifique) explique que ce point a été pris en compte lors de l'élaboration de la proposition de loi. Ainsi, l'article 13 de la future loi précise que celle-ci cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution et abrogeant son article 82 actuellement en vigueur. Dans ce cas, les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de la présente proposition de loi continueront de produire leurs effets légaux dans le cadre de la suite de la procédure visant le membre du Gouvernement.

Quant à la faculté pour les Députés de saisir le ministère public de questions et d'informations, dont ils ont pris connaissance et qui sont directement liées à l'enquête pénale visant un membre du Gouvernement, l'oratrice explique qu'elle ne voit pas la nécessité d'ajouter une disposition expressément dans la future loi, étant donné que chaque personne peut, d'ores et déjà, s'adresser au ministère public et lui fournir des informations en lien avec une infraction pénale.

M. Léon Gloden (CSV) estime que dans le rapport de la Commission de la Justice, il y a lieu de préciser ce droit des Députés.

M. Mars Di Bartolomeo (Rapporteur, LSAP) confirme qu'un tel passage figurera soit par écrit dans le rapport de la commission parlementaire, soit dans le discours oral du Rapporteur sur la proposition orale en séance plénière de la Chambre des Députés.

Il y a lieu de préciser que le ministère public dispose de l'opportunité des poursuites et décide souverainement si les questions qui lui ont été transmises sont à considérer comme étant pertinentes. Au cas où ces informations ou questions n'apportent aucun élément nouveau à l'enquête ou si elles sont jugées comme étant non-pertinentes, elles ne seront pas prises en considération par le ministère public.

M. Gilles Roth (CSV) renvoie à la forme y applicable et se demande si un courrier devra être adressé, par l'intermédiaire du Président de la Chambre des Députés, au ministère public. Aux yeux de l'orateur, la forme écrite s'impose et une telle transmission ne peut se faire par la voie orale.

A noter que les Députés ont ici une double fonction, comme ils peuvent consulter le dossier pénal et ils leur incombent de décider sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement. Ainsi, ils se substituent à la chambre du conseil d'une juridiction répressive et peuvent solliciter un complément d'information. De plus, comme le dossier pénal sera renvoyé à la Chambre des Députés et accessible aux Députés, ces derniers prennent également connaissance, de manière indirecte, si les questions ou informations qu'ils ont transmises au ministère public ont impacté l'enquête effectuée par les autorités judiciaires.

Mme Josée Lorsché (généraliste) prend position sur les formalités applicables et indique qu'*a priori* chaque citoyen peut adresser un courrier au ministère public, sans devoir passer par le Président de la Chambre des Députés. L'oratrice juge inopportune la procédure esquissée de faire intervenir, comme intermédiaire, le président de l'institution, étant donné que les questions élaborées par un Député du Parlement ou encore les informations dont ce Député a pris connaissance, ne reflètent pas forcément l'opinion d'autres Députés en la matière. Ainsi, il peut s'agir d'une action isolée d'un Député qui n'agit pas au nom du Parlement entier.

Mme Carole Hartmann (DP) renvoie à son expérience professionnelle en tant qu'avocat et explique que la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement ne peut solliciter un complément d'information. Seule la chambre du conseil de la Cour d'appel peut ordonner une telle mesure. Il s'agit d'un élément important à prendre en considération par les membres de la commission parlementaire dans le cadre de l'instruction parlementaire de la future loi.

M. Mars Di Bartolomeo (Rapporteur, LSAP) indique que la question de la formalité d'un tel courrier à adresser au ministère public devra faire l'objet d'une réflexion approfondie et sera également discutée en interne, avant qu'une décision finale y sera prise.

Nonobstant ce point, chaque Député a le droit de transmettre au ministère public des informations dont il a pris connaissance et des questions en lien avec la procédure pénale en cours visant le membre du Gouvernement. Il constate que cette interprétation est partagée par l'unanimité des Députés présents lors de la réunion de ce jour.

M. Gilles Roth (CSV) souhaite que ce point soit acté dans le procès-verbal de la réunion de ce jour. Quant aux modalités de transmission desdites informations et questions susceptibles d'impacter l'enquête, l'orateur indique qu'il ne s'oppose pas à ce que chaque Député transmette un tel courrier en son nom propre au ministère public, sans faire intervenir le Président de la Chambre des Députés comme intermédiaire en la matière.

- ❖ Maître Patrick Kinsch (Avocat à la Cour) renvoie à l'avis du Conseil d'Etat et indique qu'il ressort de cet avis que la Haute Corporation marque une nette préférence pour préciser dans le texte de la future loi que le ministère public devra solliciter l'autorisation du Parlement seulement pour l'ouverture d'une telle enquête et non pas, par la suite, pour toute mesure d'enquête additionnelle ce qui constituerait sans doute un frein à l'efficacité de la justice. Il serait utile d'aligner la loi luxembourgeoise sur les opinions défendues en droit belge en la matière.

M. Mars Di Bartolomeo (Rapporteur, LSAP) signale qu'un autre point délicat constitue la question si le ministère public peut mener des actes d'enquêtes à l'encontre d'un membre du Gouvernement, sans que la Chambre des Députés ait donné son autorisation à ouvrir formellement une enquête. Il s'agit d'un point qui a été soulevé par le Conseil d'Etat dans l'avis prémentionné et nécessite une prise de position claire et non-équivoque de la part des Députés.

Maître Patrick Kinsch (Avocat à la Cour) signale que les auteurs belges sont d'avis, en effet, qu'une telle façon de procéder est régulière. Par cette façon de procéder, le ministère public peut effectuer un examen préalable des faits et peut, par exemple, conclure que des informations qui lui ont été relatées ne sont pas constitutives d'une infraction pénale ou que ces informations s'avèrent non avérées ou non-fondées. Ce que les opinions des auteurs belges ne permettent cependant pas, c'est une audition du membre du Gouvernement sur les faits reprochés, sans qu'une autorisation formelle ait été accordée par le Parlement belge.

A noter que rien n'empêche à préciser mieux ce sujet au sein de la future loi.

*

Décisions prises par la Commission de la Justice: La Commission de la Justice juge utile de convenir d'une réunion avec les représentants du Conseil d'Etat sur les amendements à adopter dans le cadre de l'instruction parlementaire en cours.

L'unanimité des Députés estime que lors d'une telle enquête, les Députés peuvent transmettre leurs questions éventuelles et informations sur l'infraction reprochée au membre du Gouvernement au ministère public.

*

2. 6956 Uniquement pour les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle :

Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Adoption d'un projet de rapport

M. Mars Di Bartolomeo (Président, LSAP) rappelle que le projet de rapport portant sur la Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution de Mme Nathalie Oberweis (déi Lénk) a été transmis aux Députés en amont de la réunion de ce jour.

Il est proposé d'adopter ledit projet de rapport, avec la mention expresse que la commission parlementaire recommande à la Chambre des Députés de refuser l'adoption de ce texte lors de la séance plénière.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord favorable des membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

*

3. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 20 septembre 2022

Ordre du jour :

1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire

- Désignation d'un Rapporteur
- Présentation de la proposition de loi et examen des articles
- Echange de vues

2. Divers

*

Présents : M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Mme Diane Adehm, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Gilles Baum, M. Yves Cruchten, co-auteurs de la proposition de loi n° 8049

M. Patrick Kinsch, Avocat à la Cour

M. Jean-Philippe Schirtz, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, M. Christophe Li, Mme Danielle Wolter, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Guy Arendt, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, Mme Viviane Reding, membres de la Commission de la Justice

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat
Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire

Présentation de la proposition de loi

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) présente, en guise d'introduction, l'état des travaux actuels de la réforme constitutionnelle et renvoie aux textes constitutionnels¹ qui s'appliqueront dans le futur, au cas où une enquête pénale est ouverte par le parquet à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Ces textes régleront également la procédure pénale applicable, une fois que la Chambre des Députés aura procédé au deuxième vote constitutionnel de la proposition de révision constitutionnelle n° 7777² et que celle-ci soit entrée en vigueur.

La proposition de loi sous rubrique intervient dans un cadre particulier, comme il s'agit d'une proposition de loi qui n'aura vocation de s'appliquer que de manière temporaire. Toutefois, la proposition de loi sous rubrique vise à anticiper sur la révision constitutionnelle en cours et présente l'avantage de permettre un passage sans difficulté du régime légal organisé par la présente proposition de loi au régime légal introduit suite à l'entrée en vigueur du nouveau texte constitutionnel.

L'orateur souligne que les auteurs de la proposition de loi n'entendent aucunement adopter une loi qui vise une personne en particulier et ne saurait qualifier celle-ci de loi *ad personam*. Il s'agit d'une loi qui est d'application générale, dès lors, il s'agit d'organiser sous le régime de la Constitution actuelle l'autorisation de la Chambre pour qu'une enquête préliminaire

¹ Le nouvel article 83 dispose que « **Art. 83.** (...) »

(3) *Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction. Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction.*

(4) *Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement ».*

² Proposition de révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution

respectivement une instruction judiciaire, puissent être menées par les autorités judiciaires à l'encontre d'un membre du Gouvernement, et que la Chambre des Députés puisse, le cas échéant, décider sur la mise en accusation de ce membre du Gouvernement à la fin de l'enquête ou de l'instruction.

Me Patrick Kinsch (expert externe) rappelle le cadre légal³ existant et le caractère supranational de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de présomption d'innocence et la nécessité de veiller au respect du droit au procès équitable. Au vu de la jurisprudence⁴ de la Cour européenne des droits de l'homme, ayant condamné la Belgique pour violation du droit au procès équitable, il y a lieu de garantir que la procédure mise en place soit conforme aux exigences de l'Etat de droit.

Quant au champ d'application, il convient de noter que la proposition de loi s'inspire du droit belge et qu'il n'envisage que le cas des poursuites initiées par le ministère public tout en rappelant l'impossibilité, pour un particulier, de mettre en œuvre des poursuites pénales à l'encontre d'un membre du gouvernement (mais aussi la possibilité pour les particuliers victimes de déposer une demande en réparation en se constituant parties civiles après la saisine des juridictions par le ministère public). A noter que la proposition de loi n'entend pas réglementer l'enquête préalable à des poursuites à l'initiative de la Chambre des Députés elle-même et en dehors de l'initiative du ministère public, qui fait partie des prérogatives constitutionnelles existant actuellement au profit du Parlement auxquelles la proposition ne porte pas atteinte.

A cela s'ajoute que la proposition de loi sous rubrique ne met aucunement en place l'infraction pénale spéciale qui serait applicable à la situation des membres du Gouvernement. Ainsi, seules les infractions de droit commun existantes dans l'ordonnement pénal en vigueur au moment des faits sont visées par celle-ci.

A noter que la jurisprudence a confirmé que l'adoption par le législateur d'une procédure permettant la poursuite pénale d'une éventuelle infraction, et qui est applicable à la poursuite d'infractions commises avant l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi, ne constitue pas une violation du principe de la non-rétroactivité du droit pénal, lequel ne s'applique qu'aux dispositions pénales de fond.

Quant à l'application de la procédure pénale ordinaire, il convient de souligner que cela engendra deux hypothèses distinctes à examiner. D'une part, l'enquête et l'instruction n'appartiennent pas à une commission parlementaire spéciale qui serait formée au sein de la Chambre des Députés, mais elle est conférée aux autorités judiciaires, et elle a lieu conformément aux règles normales qui s'y appliquent. D'autre part, l'éventuel procès pénal des membres du Gouvernement ne relèvera plus de la seule compétence matérielle de la Cour supérieure de justice (comme le prévoient, à titre transitoire, l'article 116 de la Constitution ainsi que l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2 de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire), mais aux juridictions répressives de droit commun. Cette solution proposée, qui est également celle qui s'imposera après l'entrée en vigueur du texte de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700, a l'avantage de garantir pleinement, et dans les mêmes conditions que celles prévues par le droit commun, le double degré de juridiction.

³ L'article 82 actuel de la Constitution dispose que « **Art. 82.** La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées ».

⁴ Arrêt Coëme et autres c. Belgique, CEDH, 22 juin 2000, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-63450%22%7D>

La procédure pénale mise en place par le biais de la présente proposition de loi présente tout de même certaines différences et exceptions par rapport aux dispositions du Code de procédure pénale. Parmi les exceptions figure l'impossibilité pour les particuliers de déclencher l'action publique, que ce soit par voie de constitution de partie civile devant un juge d'instruction ou par voie de citation directe devant la juridiction de jugement. Cette interdiction est d'ailleurs destinée à être maintenue après l'entrée en vigueur du texte de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700, qui réserve le monopole de la poursuite au ministère public. Le ministère public a, sous l'empire de la Constitution actuelle, l'obligation d'obtenir l'autorisation de la Chambre des Députés pour les mesures d'enquête s'appliquant aux membres du Gouvernement. La décision sur la « *mise en accusation* », c'est-à-dire sur la saisine de la juridiction de jugement, appartient à la Chambre des Députés et non pas au pouvoir judiciaire.

Il est rappelé que la présente proposition de loi n'organise que la situation dans laquelle la Chambre des Députés vote la mise en accusation d'un membre du Gouvernement après avoir été saisie par le Parquet. Sur ce point, la loi ne procède qu'à une mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution.

En votant sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement, la Chambre des Députés exerce ses prérogatives constitutionnelles. Cela conduit cependant les Députés à exercer leurs pouvoirs dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction pénale. Afin de respecter le secret de l'enquête et de l'instruction tel que le prévoit l'article 8⁵ du Code de procédure pénale, le vote sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement ne peut pas être adopté en séance publique. L'adoption d'une telle décision doit se dérouler en séance non publique.

Il convient d'ajouter à cela que dans certaines circonstances, des déclarations publiques sur l'affaire par un membre de la Chambre des Députés qui ferait état du dossier dont la Chambre a été saisie seraient, de surcroît, susceptibles de s'avérer contraire au droit à la présomption d'innocence.

Echange de vues

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) renvoie à la prise de décision de la Chambre des Députés à l'issue de la communication du dossier pénal par les autorités judiciaires. L'orateur se demande sous quelle forme cette prise de décision doit intervenir et quelle communication sera faite, par la suite, au grand public et aux journalistes.

Me Patrick Kinsch (expert externe) explique que cette prise de décision intervient dans le cadre d'une séance non publique. Quant à la nécessité de délibérer dans le cadre d'une séance non publique, l'orateur indique que ceci s'impose, d'une part, en raison du secret de l'instruction auquel les députés seront soumis tout au long de l'enquête pénale et au-delà, et, d'autre part, en raison de la présomption d'innocence et l'étendu de ce principe inhérent aux droits de la défense. L'orateur renvoie à la jurisprudence⁶ en la matière, qui a par exemple retenu qu'une déclaration publique d'un ministre français qui se prononce sur la culpabilité d'un suspect, n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation pénale coulée en force de chose jugée, est contraire au respect du principe de la présomption d'innocence.

Quant à la communication qui sera faite au grand public à l'issue de cette délibération, l'article 8 de la proposition de loi indique qu'il incombe au Président de la Chambre des Députés de communiquer la décision du Parlement au public.

⁵ « **Art. 8. (1)** Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. »

⁶ CEDH, arrêt du 10 février 1995, *Allenet de Ribemont c. France*.

M. Gilles Roth (CSV) prend acte de ces explications. Néanmoins, l'orateur renvoie à l'article 8⁷ du Code de procédure pénale et donne à considérer que le parquet peut, de sa propre initiative, communiquer sur l'avancement d'une affaire pénale n'ayant pas encore débouté sur une décision de justice coulée en force de chose jugée, et dont les éléments sont couverts par le secret de l'instruction. Selon l'orateur, le fonctionnement du Parlement se distingue profondément d'autres institutions étatiques, alors que chaque décision prise en séance plénière est communiquée au public. Il renvoie par analogie à la procédure d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, qui était avant l'année 2008 un acte de la haute souveraineté de l'Etat, et que l'examen des demandes se déroulait à huis clos dans l'enceinte parlementaire. La décision prise à l'issue des délibérations y relatives était néanmoins communiquée aux candidats de nationalité luxembourgeoise.

De plus, l'orateur se demande si les députés peuvent, dans le cadre de la procédure soumise au secret de l'instruction et qui se déroulera sous la seule compétence des autorités judiciaires, poser des questions sur les faits reprochés au membre du Gouvernement visé, respectivement informer les autorités judiciaires d'éléments et d'informations dont ils ont obtenu connaissance.

Enfin, selon l'interprétation faite par l'orateur, les dispositions proposées dans le cadre de la présente proposition de loi ne mettent aucunement en place une compétence liée de la Chambre des Députés en matière de la mise en accusation d'un membre du Gouvernement, suite à la communication du dossier pénal par les autorités judiciaires. Ainsi, la Chambre des Députés garde un pouvoir d'appréciation souverain en la matière et ne doit pas suivre l'avis des autorités judiciaires.

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) estime que le déroulement de cette séance plénière serait alors divisé en deux parties distinctes : une première partie non publique lors de laquelle les débats et délibérations ont lieu et qui sont suivis d'un vote. La deuxième partie de cette séance plénière interviendra tout de suite après cette première partie non publique, qui elle sera publique et au cours de laquelle le Président de la Chambre des Députés communique le résultat du vote au grand public.

Quant à la faculté de questionner un membre du Gouvernement visé par une enquête pénale, l'orateur renvoie à la notion du « *secret partagé* », alors que les Députés et les autorités judiciaires sont tous tenus au secret de l'instruction et qu'aucune publication ou divulgation des questions n'est faite à des tiers, comme il s'agit d'une simple transmission.

Selon l'orateur, ce cas de figure se distingue profondément de l'obligation de dénonciation découlant de l'article 23⁸ du Code de procédure pénale.

Me Patrick Kinsch (expert externe) estime que la question de la faculté pour les députés de pouvoir questionner le membre du Gouvernement visé par une enquête pénale a été débattue de manière approfondie lors des travaux préparatoires de la proposition de loi sous rubrique.

⁷ « **Art. 8.** [...] (3) *Le procureur général d'Etat ou le procureur d'Etat peut rendre publiques des informations sur le déroulement d'une procédure, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction.* [...] »

⁸ « **Art. 23.** [...] (2) *Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant.* [...] »

Bien évidemment, un député pourrait en son propre nom envoyer une missive aux autorités judiciaires, en suggérant une série de questions et interrogations à poser lors d'une audition ou d'un interrogatoire. Cependant l'expert ne se prononce pas sur la question de savoir si cette pratique serait conforme au secret de l'instruction, qui sera applicable tout au long de cette enquête pénale. L'orateur indique qu'il est neutre sur cette question alors que son rôle n'est pas de fournir un conseil juridique individuel aux députés. Quant au concept du « *secret partagé* » et son étendue dans le cadre de la mise en accusation d'un membre du Gouvernement, il s'agit d'une question délicate à laquelle aucune réponse claire et non équivoque n'existe dans la jurisprudence luxembourgeoise.

Par ailleurs, l'orateur confirme que la Chambre des Députés garde un pouvoir d'appréciation souverain en matière de la mise en accusation d'un membre du Gouvernement et ne peut être obligée de suivre l'avis des autorités judiciaires.

M. Gilles Roth (CSV) prend acte de ces explications. Cependant, l'orateur estime que l'immunité parlementaire s'applique en la matière, alors que les députés sont dans leur rôle de parlementaires et contrôleurs du pouvoir exécutif. Il renvoie à l'arrêt⁹ dit « *Gibéryen* », qui a renforcé les droits des parlementaires. Chaque Député devrait par conséquent disposer du droit de soumettre des questions à poser aux autorités judiciaires. Si les autorités judiciaires jugent ces questions non pertinentes ou estiment que ces questions ne permettent pas de révéler un élément nouveau dans cette enquête, alors ils sont libres d'ignorer ces questions sans les poser au membre du Gouvernement visé par l'enquête pénale.

M. Léon Gloden (CSV) estime que la terminologie a toute son importance et signale que les réunions à « *huis clos* » ne sont pas à confondre aux séances « *non publiques* ». Si les deux termes interdisent la présence du public au cours de la réunion, l'orateur indique que dans les réunions à huis clos la présence des agents de l'administration parlementaire est également interdite, alors que les réunions non publiques se déroulent en présence de ces agents.

M. Yves Cruchten (LSAP) renvoie à l'article 46¹⁰ du règlement de la Chambre des Députés qui clarifie ce point. Au cours d'une séance non publique, et sauf décision contraire de la Chambre des Députés, les agents de l'Administration parlementaire requis pour assurer le bon déroulement de la séance plénière sont présents lors de cette séance.

- ❖ M. Claude Wiseler (CSV) se demande si les votes personnels, émis par les différents Députés lors du vote, seront publiés à l'issue de cette séance non publique.

L'orateur estime que la question mérite d'être débattue et nécessite d'être tranchée, et ce, afin d'éviter des discussions malencontreuses sur ce sujet qui risquent de surgir juste avant le début de cette séance non publique.

Mme Carole Hartmann (DP) renvoie aux décisions de la chambre du conseil d'une juridiction judiciaire. L'oratrice explique que cette chambre est composée de trois magistrats différents et que le dispositif de leurs décisions indique uniquement la décision qui a été prise par cet organe juridictionnel, sans évoquer les différents avis individuels des magistrats composant ladite chambre.

⁹ Arrêt n° 494/19 de la chambre du conseil de la Cour d'appel du 28 mai 2019 (Not. : 10628/17/CD)

¹⁰ « **Art. 46.-** (1) Les séances de la Chambre sont publiques, sauf décision contraire émanant de la majorité des membres du Parlement.

(2) La Chambre siège en séance non publique, sur la demande de son Président ou sur une demande écrite et signée de cinq membres. Sauf décision contraire de la Chambre, le Secrétaire général, les Secrétaires généraux adjoints ainsi que le personnel administratif et technique requis pour assurer le bon déroulement de la séance sont dans ce cas habilités à rester dans la salle.

(3) La Chambre décide ensuite, à la majorité, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet. »

Mme Josée Lorsché (déi gréng) renvoie au principe de l'égalité de traitement, inscrit à l'article 10bis¹¹ de la Constitution. Si le législateur entend rapprocher la procédure à mettre en place par le biais de cette proposition de loi au droit commun, alors il faudrait aussi aligner la forme de la décision prise par la Chambre des Députés aux décisions des chambres du conseil, en omettant la mention des différents votes exprimés par les Députés.

Me Patrick Kinsch (expert externe) explique que ce point n'est pas réglementé dans le cadre de la présente proposition de loi. Or, si ce point joue un rôle important pour les députés, il serait judicieux d'insérer une disposition additionnelle dans le texte, afin d'y apporter les clarifications souhaitées. L'orateur estime que la Chambre des Députés a compétence pour régler cette question de manière souveraine, et par conséquent, elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

Mme Danielle Wolter (juriste au sien de la cellule scientifique) propose de mener une recherche approfondie sur ce point et de clarifier ce que le règlement de la Chambre des Députés prévoit dans d'autres cas de figure. Ainsi, par analogie, d'autres dispositions du règlement interne du Parlement pourraient servir de modèles.

- ❖ M. Claude Wiseler (CSV) est d'avis que le fait de priver les députés de leur droit de s'exprimer devant le public ou des journalistes à l'issue du vote et de leurs opinions émis lors de la séance non publique, est hautement problématique au vu de la liberté d'expression des membres de la Chambre des Députés.

M. Gilles Roth (CSV) confirme cette position et souligne que le Parlement n'est pas une juridiction, mais une assemblée délibérante. L'orateur signale que pour assurer l'authenticité du vote et des décisions découlantes, il est nécessaire de compter les votes et de pouvoir les attribuer à un membre spécifique du Parlement.

Mme Martine Hansen (CSV) est d'avis qu'il est indispensable que non seulement le résultat final du vote soit communiqué au public, mais aussi les majorités et minorités résultant de ce vote. L'oratrice est d'avis qu'il est d'ores et déjà prévisible que les citoyens et les journalistes vont soumettre la question du vote et de l'opinion défendue aux Députés et ils s'attendent à une réponse.

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) raisonne par analogie et renvoie à la procédure de levée de l'immunité parlementaire d'un Député. Il se demande dans quelle mesure le résultat de ce vote est communiqué au public. Il y a lieu de noter que cette procédure n'a pas été appliquée depuis des décennies.

Me Patrick Kinsch (expert externe) juge utile de s'inspirer de la procédure applicable en cas de décision de la levée de l'immunité parlementaire d'un député.

M. Charles Marque (Président de la Commission de la Justice, déi gréng) estime qu'il serait envisageable que chaque député soumettrait son vote par bulletin anonyme. Par ce biais, un résultat plus détaillé peut être communiqué au public, tout en garantissant le secret des délibérations.

Désignation d'un Rapporteur

¹¹ « Art.10bis. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. »

Ce point a été reporté à une prochaine réunion.

*

2. Divers

M. Gilles Roth (CSV) critique qu'à l'issue d'une récente réunion de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire, des journalistes ont mené une interview avec les Députés de l'opposition parlementaire à l'intérieur du bâtiment de la Chambre des Députés et qu'il a pu être observé qu'un agent du ministère de l'Environnement s'est tenu à proximité des journalistes, en prenant des notes sur son téléphone portable de ce qui a été dit par les députés lors de cette interview.

L'orateur regarde d'un œil critique cette façon de procéder et demande à ce que le Président de la Chambre des Députés soit saisi de cet incident, afin de clarifier que les membres du Parlement puissent s'exprimer librement devant les journalistes, sans qu'une surveillance d'un agent ministériel ne soit exercée.

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) prend acte de ces dires. L'orateur précise qu'il n'avait, jusqu'à présent, pas connaissance de cet incident. Cependant, le Bureau de la Chambre des Députés sera saisi de la demande de M. Gilles Roth.

Mme Simone Beissel (DP) se demande comment l'instruction parlementaire de la proposition de loi sous rubrique se déroulera dans le futur proche. L'oratrice plaide en faveur d'instruire cette proposition de loi dans des réunions jointes entre la Commission de la Justice et la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Mme Josée Lorsché (déi gréng) indique que dans le passé, une instruction parlementaire conjointe entre plusieurs commissions parlementaires, a toujours été refusée par la Conférence des Présidents. Il est cependant possible qu'une commission parlementaire soumette son avis sur une proposition de loi à la commission parlementaire à laquelle cette proposition de loi a été renvoyée.

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) prend acte de ces déclarations. Il juge utile que ce point soit tranché lors d'une prochaine réunion.

*

Luxembourg, le 21 septembre 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 20 septembre 2022

Ordre du jour :

1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire

- Désignation d'un Rapporteur
- Présentation de la proposition de loi et examen des articles
- Echange de vues

2. Divers

*

Présents : M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Mme Diane Adehm, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Gilles Baum, M. Yves Cruchten, co-auteurs de la proposition de loi n° 8049

M. Patrick Kinsch, Avocat à la Cour

M. Jean-Philippe Schirtz, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, M. Christophe Li, Mme Danielle Wolter, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Guy Arendt, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, Mme Viviane Reding, membres de la Commission de la Justice

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat
Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire

Présentation de la proposition de loi

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) présente, en guise d'introduction, l'état des travaux actuels de la réforme constitutionnelle et renvoie aux textes constitutionnels¹ qui s'appliqueront dans le futur, au cas où une enquête pénale est ouverte par le parquet à l'encontre d'un membre du Gouvernement. Ces textes régleront également la procédure pénale applicable, une fois que la Chambre des Députés aura procédé au deuxième vote constitutionnel de la proposition de révision constitutionnelle n° 7777² et que celle-ci soit entrée en vigueur.

La proposition de loi sous rubrique intervient dans un cadre particulier, comme il s'agit d'une proposition de loi qui n'aura vocation de s'appliquer que de manière temporaire. Toutefois, la proposition de loi sous rubrique vise à anticiper sur la révision constitutionnelle en cours et présente l'avantage de permettre un passage sans difficulté du régime légal organisé par la présente proposition de loi au régime légal introduit suite à l'entrée en vigueur du nouveau texte constitutionnel.

L'orateur souligne que les auteurs de la proposition de loi n'entendent aucunement adopter une loi qui vise une personne en particulier et ne saurait qualifier celle-ci de loi *ad personam*. Il s'agit d'une loi qui est d'application générale, dès lors, il s'agit d'organiser sous le régime de la Constitution actuelle l'autorisation de la Chambre pour qu'une enquête préliminaire

¹ Le nouvel article 83 dispose que « **Art. 83.** (...) »

(3) *Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction. Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, même après cessation de sa fonction.*

(4) *Sauf le cas de flagrant délit, toute arrestation d'un membre du Gouvernement nécessite l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Cette autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un membre du Gouvernement ».*

² Proposition de révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution

respectivement une instruction judiciaire, puissent être menées par les autorités judiciaires à l'encontre d'un membre du Gouvernement, et que la Chambre des Députés puisse, le cas échéant, décider sur la mise en accusation de ce membre du Gouvernement à la fin de l'enquête ou de l'instruction.

Me Patrick Kinsch (expert externe) rappelle le cadre légal³ existant et le caractère supranational de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de présomption d'innocence et la nécessité de veiller au respect du droit au procès équitable. Au vu de la jurisprudence⁴ de la Cour européenne des droits de l'homme, ayant condamné la Belgique pour violation du droit au procès équitable, il y a lieu de garantir que la procédure mise en place soit conforme aux exigences de l'Etat de droit.

Quant au champ d'application, il convient de noter que la proposition de loi s'inspire du droit belge et qu'il n'envisage que le cas des poursuites initiées par le ministère public tout en rappelant l'impossibilité, pour un particulier, de mettre en œuvre des poursuites pénales à l'encontre d'un membre du gouvernement (mais aussi la possibilité pour les particuliers victimes de déposer une demande en réparation en se constituant parties civiles après la saisine des juridictions par le ministère public). A noter que la proposition de loi n'entend pas réglementer l'enquête préalable à des poursuites à l'initiative de la Chambre des Députés elle-même et en dehors de l'initiative du ministère public, qui fait partie des prérogatives constitutionnelles existant actuellement au profit du Parlement auxquelles la proposition ne porte pas atteinte.

A cela s'ajoute que la proposition de loi sous rubrique ne met aucunement en place l'infraction pénale spéciale qui serait applicable à la situation des membres du Gouvernement. Ainsi, seules les infractions de droit commun existantes dans l'ordonnement pénal en vigueur au moment des faits sont visées par celle-ci.

A noter que la jurisprudence a confirmé que l'adoption par le législateur d'une procédure permettant la poursuite pénale d'une éventuelle infraction, et qui est applicable à la poursuite d'infractions commises avant l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi, ne constitue pas une violation du principe de la non-rétroactivité du droit pénal, lequel ne s'applique qu'aux dispositions pénales de fond.

Quant à l'application de la procédure pénale ordinaire, il convient de souligner que cela engendra deux hypothèses distinctes à examiner. D'une part, l'enquête et l'instruction n'appartiennent pas à une commission parlementaire spéciale qui serait formée au sein de la Chambre des Députés, mais elle est conférée aux autorités judiciaires, et elle a lieu conformément aux règles normales qui s'y appliquent. D'autre part, l'éventuel procès pénal des membres du Gouvernement ne relèvera plus de la seule compétence matérielle de la Cour supérieure de justice (comme le prévoient, à titre transitoire, l'article 116 de la Constitution ainsi que l'article 40, alinéa 1^{er}, point 2 de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire), mais aux juridictions répressives de droit commun. Cette solution proposée, qui est également celle qui s'imposera après l'entrée en vigueur du texte de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700, a l'avantage de garantir pleinement, et dans les mêmes conditions que celles prévues par le droit commun, le double degré de juridiction.

³ L'article 82 actuel de la Constitution dispose que « **Art. 82.** La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. – Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées ».

⁴ Arrêt Coëme et autres c. Belgique, CEDH, 22 juin 2000, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-63450%22%7D>

La procédure pénale mise en place par le biais de la présente proposition de loi présente tout de même certaines différences et exceptions par rapport aux dispositions du Code de procédure pénale. Parmi les exceptions figure l'impossibilité pour les particuliers de déclencher l'action publique, que ce soit par voie de constitution de partie civile devant un juge d'instruction ou par voie de citation directe devant la juridiction de jugement. Cette interdiction est d'ailleurs destinée à être maintenue après l'entrée en vigueur du texte de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700, qui réserve le monopole de la poursuite au ministère public. Le ministère public a, sous l'empire de la Constitution actuelle, l'obligation d'obtenir l'autorisation de la Chambre des Députés pour les mesures d'enquête s'appliquant aux membres du Gouvernement. La décision sur la « *mise en accusation* », c'est-à-dire sur la saisine de la juridiction de jugement, appartient à la Chambre des Députés et non pas au pouvoir judiciaire.

Il est rappelé que la présente proposition de loi n'organise que la situation dans laquelle la Chambre des Députés vote la mise en accusation d'un membre du Gouvernement après avoir été saisie par le Parquet. Sur ce point, la loi ne procède qu'à une mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution.

En votant sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement, la Chambre des Députés exerce ses prérogatives constitutionnelles. Cela conduit cependant les Députés à exercer leurs pouvoirs dans le cadre d'une enquête ou d'une instruction pénale. Afin de respecter le secret de l'enquête et de l'instruction tel que le prévoit l'article 8⁵ du Code de procédure pénale, le vote sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement ne peut pas être adopté en séance publique. L'adoption d'une telle décision doit se dérouler en séance non publique.

Il convient d'ajouter à cela que dans certaines circonstances, des déclarations publiques sur l'affaire par un membre de la Chambre des Députés qui ferait état du dossier dont la Chambre a été saisie seraient, de surcroît, susceptibles de s'avérer contraire au droit à la présomption d'innocence.

Echange de vues

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) renvoie à la prise de décision de la Chambre des Députés à l'issue de la communication du dossier pénal par les autorités judiciaires. L'orateur se demande sous quelle forme cette prise de décision doit intervenir et quelle communication sera faite, par la suite, au grand public et aux journalistes.

Me Patrick Kinsch (expert externe) explique que cette prise de décision intervient dans le cadre d'une séance non publique. Quant à la nécessité de délibérer dans le cadre d'une séance non publique, l'orateur indique que ceci s'impose, d'une part, en raison du secret de l'instruction auquel les députés seront soumis tout au long de l'enquête pénale et au-delà, et, d'autre part, en raison de la présomption d'innocence et l'étendu de ce principe inhérent aux droits de la défense. L'orateur renvoie à la jurisprudence⁶ en la matière, qui a par exemple retenu qu'une déclaration publique d'un ministre français qui se prononce sur la culpabilité d'un suspect, n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation pénale coulée en force de chose jugée, est contraire au respect du principe de la présomption d'innocence.

Quant à la communication qui sera faite au grand public à l'issue de cette délibération, l'article 8 de la proposition de loi indique qu'il incombe au Président de la Chambre des Députés de communiquer la décision du Parlement au public.

⁵ « **Art. 8. (1)** Sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète. »

⁶ CEDH, arrêt du 10 février 1995, *Allenet de Ribemont c. France*.

M. Gilles Roth (CSV) prend acte de ces explications. Néanmoins, l'orateur renvoie à l'article 8⁷ du Code de procédure pénale et donne à considérer que le parquet peut, de sa propre initiative, communiquer sur l'avancement d'une affaire pénale n'ayant pas encore débouté sur une décision de justice coulée en force de chose jugée, et dont les éléments sont couverts par le secret de l'instruction. Selon l'orateur, le fonctionnement du Parlement se distingue profondément d'autres institutions étatiques, alors que chaque décision prise en séance plénière est communiquée au public. Il renvoie par analogie à la procédure d'acquisition de la nationalité luxembourgeoise, qui était avant l'année 2008 un acte de la haute souveraineté de l'Etat, et que l'examen des demandes se déroulait à huis clos dans l'enceinte parlementaire. La décision prise à l'issue des délibérations y relatives était néanmoins communiquée aux candidats de nationalité luxembourgeoise.

De plus, l'orateur se demande si les députés peuvent, dans le cadre de la procédure soumise au secret de l'instruction et qui se déroulera sous la seule compétence des autorités judiciaires, poser des questions sur les faits reprochés au membre du Gouvernement visé, respectivement informer les autorités judiciaires d'éléments et d'informations dont ils ont obtenu connaissance.

Enfin, selon l'interprétation faite par l'orateur, les dispositions proposées dans le cadre de la présente proposition de loi ne mettent aucunement en place une compétence liée de la Chambre des Députés en matière de la mise en accusation d'un membre du Gouvernement, suite à la communication du dossier pénal par les autorités judiciaires. Ainsi, la Chambre des Députés garde un pouvoir d'appréciation souverain en la matière et ne doit pas suivre l'avis des autorités judiciaires.

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) estime que le déroulement de cette séance plénière serait alors divisé en deux parties distinctes : une première partie non publique lors de laquelle les débats et délibérations ont lieu et qui sont suivis d'un vote. La deuxième partie de cette séance plénière interviendra tout de suite après cette première partie non publique, qui elle sera publique et au cours de laquelle le Président de la Chambre des Députés communique le résultat du vote au grand public.

Quant à la faculté de questionner un membre du Gouvernement visé par une enquête pénale, l'orateur renvoie à la notion du « *secret partagé* », alors que les Députés et les autorités judiciaires sont tous tenus au secret de l'instruction et qu'aucune publication ou divulgation des questions n'est faite à des tiers, comme il s'agit d'une simple transmission.

Selon l'orateur, ce cas de figure se distingue profondément de l'obligation de dénonciation découlant de l'article 23⁸ du Code de procédure pénale.

Me Patrick Kinsch (expert externe) estime que la question de la faculté pour les députés de pouvoir questionner le membre du Gouvernement visé par une enquête pénale a été débattue de manière approfondie lors des travaux préparatoires de la proposition de loi sous rubrique.

⁷ « **Art. 8.** [...] (3) *Le procureur général d'Etat ou le procureur d'Etat peut rendre publiques des informations sur le déroulement d'une procédure, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction.* [...] »

⁸ « **Art. 23.** [...] (2) *Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant.* [...] »

Bien évidemment, un député pourrait en son propre nom envoyer une missive aux autorités judiciaires, en suggérant une série de questions et interrogations à poser lors d'une audition ou d'un interrogatoire. Cependant l'expert ne se prononce pas sur la question de savoir si cette pratique serait conforme au secret de l'instruction, qui sera applicable tout au long de cette enquête pénale. L'orateur indique qu'il est neutre sur cette question alors que son rôle n'est pas de fournir un conseil juridique individuel aux députés. Quant au concept du « *secret partagé* » et son étendue dans le cadre de la mise en accusation d'un membre du Gouvernement, il s'agit d'une question délicate à laquelle aucune réponse claire et non équivoque n'existe dans la jurisprudence luxembourgeoise.

Par ailleurs, l'orateur confirme que la Chambre des Députés garde un pouvoir d'appréciation souverain en matière de la mise en accusation d'un membre du Gouvernement et ne peut être obligée de suivre l'avis des autorités judiciaires.

M. Gilles Roth (CSV) prend acte de ces explications. Cependant, l'orateur estime que l'immunité parlementaire s'applique en la matière, alors que les députés sont dans leur rôle de parlementaires et contrôleurs du pouvoir exécutif. Il renvoie à l'arrêt⁹ dit « *Gibéryen* », qui a renforcé les droits des parlementaires. Chaque Député devrait par conséquent disposer du droit de soumettre des questions à poser aux autorités judiciaires. Si les autorités judiciaires jugent ces questions non pertinentes ou estiment que ces questions ne permettent pas de révéler un élément nouveau dans cette enquête, alors ils sont libres d'ignorer ces questions sans les poser au membre du Gouvernement visé par l'enquête pénale.

M. Léon Gloden (CSV) estime que la terminologie a toute son importance et signale que les réunions à « *huis clos* » ne sont pas à confondre aux séances « *non publiques* ». Si les deux termes interdisent la présence du public au cours de la réunion, l'orateur indique que dans les réunions à huis clos la présence des agents de l'administration parlementaire est également interdite, alors que les réunions non publiques se déroulent en présence de ces agents.

M. Yves Cruchten (LSAP) renvoie à l'article 46¹⁰ du règlement de la Chambre des Députés qui clarifie ce point. Au cours d'une séance non publique, et sauf décision contraire de la Chambre des Députés, les agents de l'Administration parlementaire requis pour assurer le bon déroulement de la séance plénière sont présents lors de cette séance.

- ❖ M. Claude Wiseler (CSV) se demande si les votes personnels, émis par les différents Députés lors du vote, seront publiés à l'issue de cette séance non publique.

L'orateur estime que la question mérite d'être débattue et nécessite d'être tranchée, et ce, afin d'éviter des discussions malencontreuses sur ce sujet qui risquent de surgir juste avant le début de cette séance non publique.

Mme Carole Hartmann (DP) renvoie aux décisions de la chambre du conseil d'une juridiction judiciaire. L'oratrice explique que cette chambre est composée de trois magistrats différents et que le dispositif de leurs décisions indique uniquement la décision qui a été prise par cet organe juridictionnel, sans évoquer les différents avis individuels des magistrats composant ladite chambre.

⁹ Arrêt n° 494/19 de la chambre du conseil de la Cour d'appel du 28 mai 2019 (Not. : 10628/17/CD)

¹⁰ « **Art. 46.-** (1) Les séances de la Chambre sont publiques, sauf décision contraire émanant de la majorité des membres du Parlement.

(2) La Chambre siège en séance non publique, sur la demande de son Président ou sur une demande écrite et signée de cinq membres. Sauf décision contraire de la Chambre, le Secrétaire général, les Secrétaires généraux adjoints ainsi que le personnel administratif et technique requis pour assurer le bon déroulement de la séance sont dans ce cas habilités à rester dans la salle.

(3) La Chambre décide ensuite, à la majorité, si la séance doit être reprise en public sur le même sujet. »

Mme Josée Lorsché (déi gréng) renvoie au principe de l'égalité de traitement, inscrit à l'article 10bis¹¹ de la Constitution. Si le législateur entend rapprocher la procédure à mettre en place par le biais de cette proposition de loi au droit commun, alors il faudrait aussi aligner la forme de la décision prise par la Chambre des Députés aux décisions des chambres du conseil, en omettant la mention des différents votes exprimés par les Députés.

Me Patrick Kinsch (expert externe) explique que ce point n'est pas réglementé dans le cadre de la présente proposition de loi. Or, si ce point joue un rôle important pour les députés, il serait judicieux d'insérer une disposition additionnelle dans le texte, afin d'y apporter les clarifications souhaitées. L'orateur estime que la Chambre des Députés a compétence pour régler cette question de manière souveraine, et par conséquent, elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

Mme Danielle Wolter (juriste au sien de la cellule scientifique) propose de mener une recherche approfondie sur ce point et de clarifier ce que le règlement de la Chambre des Députés prévoit dans d'autres cas de figure. Ainsi, par analogie, d'autres dispositions du règlement interne du Parlement pourraient servir de modèles.

- ❖ M. Claude Wiseler (CSV) est d'avis que le fait de priver les députés de leur droit de s'exprimer devant le public ou des journalistes à l'issue du vote et de leurs opinions émis lors de la séance non publique, est hautement problématique au vu de la liberté d'expression des membres de la Chambre des Députés.

M. Gilles Roth (CSV) confirme cette position et souligne que le Parlement n'est pas une juridiction, mais une assemblée délibérante. L'orateur signale que pour assurer l'authenticité du vote et des décisions découlantes, il est nécessaire de compter les votes et de pouvoir les attribuer à un membre spécifique du Parlement.

Mme Martine Hansen (CSV) est d'avis qu'il est indispensable que non seulement le résultat final du vote soit communiqué au public, mais aussi les majorités et minorités résultant de ce vote. L'oratrice est d'avis qu'il est d'ores et déjà prévisible que les citoyens et les journalistes vont soumettre la question du vote et de l'opinion défendue aux Députés et ils s'attendent à une réponse.

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) raisonne par analogie et renvoie à la procédure de levée de l'immunité parlementaire d'un Député. Il se demande dans quelle mesure le résultat de ce vote est communiqué au public. Il y a lieu de noter que cette procédure n'a pas été appliquée depuis des décennies.

Me Patrick Kinsch (expert externe) juge utile de s'inspirer de la procédure applicable en cas de décision de la levée de l'immunité parlementaire d'un député.

M. Charles Marque (Président de la Commission de la Justice, déi gréng) estime qu'il serait envisageable que chaque député soumettrait son vote par bulletin anonyme. Par ce biais, un résultat plus détaillé peut être communiqué au public, tout en garantissant le secret des délibérations.

Désignation d'un Rapporteur

¹¹ « Art.10bis. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. »

Ce point a été reporté à une prochaine réunion.

*

2. Divers

M. Gilles Roth (CSV) critique qu'à l'issue d'une récente réunion de la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire, des journalistes ont mené une interview avec les Députés de l'opposition parlementaire à l'intérieur du bâtiment de la Chambre des Députés et qu'il a pu être observé qu'un agent du ministère de l'Environnement s'est tenu à proximité des journalistes, en prenant des notes sur son téléphone portable de ce qui a été dit par les députés lors de cette interview.

L'orateur regarde d'un œil critique cette façon de procéder et demande à ce que le Président de la Chambre des Députés soit saisi de cet incident, afin de clarifier que les membres du Parlement puissent s'exprimer librement devant les journalistes, sans qu'une surveillance d'un agent ministériel ne soit exercée.

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) prend acte de ces dires. L'orateur précise qu'il n'avait, jusqu'à présent, pas connaissance de cet incident. Cependant, le Bureau de la Chambre des Députés sera saisi de la demande de M. Gilles Roth.

Mme Simone Beissel (DP) se demande comment l'instruction parlementaire de la proposition de loi sous rubrique se déroulera dans le futur proche. L'oratrice plaide en faveur d'instruire cette proposition de loi dans des réunions jointes entre la Commission de la Justice et la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Mme Josée Lorsché (déi gréng) indique que dans le passé, une instruction parlementaire conjointe entre plusieurs commissions parlementaires, a toujours été refusée par la Conférence des Présidents. Il est cependant possible qu'une commission parlementaire soumette son avis sur une proposition de loi à la commission parlementaire à laquelle cette proposition de loi a été renvoyée.

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) prend acte de ces déclarations. Il juge utile que ce point soit tranché lors d'une prochaine réunion.

*

Luxembourg, le 21 septembre 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact