



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 8134

Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc

Date de dépôt : 04-01-2023

Date de l'avis du Conseil d'État : 11-07-2023

Auteur(s) : Madame Sam Tanson, Ministre de la Justice

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
04-01-2023	Déposé	8134/00	<u>4</u>
18-01-2023	Commission de la Justice Procès verbal (16) de la reunion du 18 janvier 2023	16	<u>17</u>
18-01-2023	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (09) de la reunion du 18 janvier 2023	09	<u>29</u>
02-05-2023	Avis de la Cour Supérieure de Justice (14.3.2023)	8134/01	<u>41</u>
02-05-2023	Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg (15.3.2023)	8134/03	<u>44</u>
02-05-2023	Avis des actuels membres effectif et suppleant de la Commission des grâces choisis parmi les magistrats des Tribunaux d'arrondissement	8134/04	<u>47</u>
02-05-2023	Avis du Parquet général (26.1.2023)	8134/02	<u>52</u>
16-05-2023	Avis du Conseil d'État (16.5.2023)	8134/05	<u>55</u>
12-06-2023	Avis de la Commission nationale pour la protection des données (9.6.2023)	8134/06	<u>64</u>
28-06-2023	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Justice	8134/07	<u>73</u>
28-06-2023	Commission de la Justice Procès verbal (39) de la reunion du 28 juin 2023	39	<u>86</u>
11-07-2023	Avis complémentaire du Conseil d'État (11.7.2023)	8134/08	<u>116</u>
12-07-2023	Commission des Finances et du Budget Procès verbal (49) de la reunion du 12 juillet 2023	49	<u>121</u>
12-07-2023	Commission de la Justice Procès verbal (42) de la reunion du 12 juillet 2023	42	<u>127</u>
14-07-2023	Rapport de commission(s) : Commission de la Justice Rapporteur(s) : Monsieur Charles Margue	8134/09	<u>133</u>
14-07-2023	Commission de la Justice Procès verbal (43) de la reunion du 14 juillet 2023	43	<u>162</u>
17-07-2023	Avis de l'Autorité de contrôle judiciaire (12.7.2023)	8134/10	<u>167</u>
19-07-2023	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°67 Une demande de dispense du second vote a été introduite	Texte voté - projet de loi N°8134	<u>172</u>
19-07-2023	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°67 Une demande de dispense du second vote a été introduite	Bulletin de vote n°4 - Projet de loi N°8134	<u>177</u>
21-07-2023	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (21-07-2023) Evacué par dispense du second vote (21-07-2023)	8134/11	<u>180</u>
23-08-2023	Publié au Mémorial A n°541 en page 1	Mémorial A N° 541 de 2023	<u>183</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	Résumé du dossier	Résumé	<u>188</u>

8134/00

N° 8134

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 4.1.2023

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique.— Notre Ministre de la Justice est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc.

Palais de Luxembourg, le 16 décembre 2022

La Ministre de la Justice,

Sam TANSON

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. Objet et définitions

(1) La présente loi a comme objet la mise en œuvre de l'article 39 de la Constitution en déterminant les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

(2) Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « juridictions » : les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire siégeant en matière pénale ;
- 2° « peines » : les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction lors de la condamnation pénale d'une personne ;
- 3° « remettre une peine » : dispenser intégralement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée ;
- 4° « réduire une peine » : dispenser partiellement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée, ou commuer la peine prononcée en une peine moins sévère.

Art. 2. Procédure

(1) Les demandes en grâce individuelles adressées par toute personne intéressée au Grand-Duc sont transmises par la Maison du Grand-Duc au ministre de la Justice qui les transmet au procureur général d'Etat aux fins de la saisine de la commission des grâces. Elles peuvent également être déposées auprès du procureur général d'Etat ou du ministre de la Justice. Les pièces justificatives et pertinentes sont à joindre à la demande écrite qui est dûment motivée et signée par le demandeur, respectivement son avocat. Lorsque le demandeur est mineur, la demande en grâce est introduite par une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou, le cas échéant, par un avocat mandaté à cette fin. Lorsque le demandeur est un incapable majeur, la demande est introduite par son représentant légal ou, le cas échéant, par un avocat mandaté à cette fin.

(2) Le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété au préalable, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, par l'avis et toutes autres informations pertinentes relatives à la situation de la personne condamnée de la part :

- 1° de la Police grand-ducale qui, à cet effet, peut consulter son fichier central ;
- 2° du Service Central d'Assistance Sociale, et, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation ;
- 3° du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée le cas échéant.

Les dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations.

(3) L'avis de la commission des grâces est retourné par le biais du procureur général d'Etat au ministre de la Justice qui le transmet, avec sa proposition, à la Maison du Grand-Duc.

(4) La Maison du Grand-Duc transmet la décision prise souverainement par le Grand-Duc au ministre de la Justice qui en informe le demandeur en grâce par écrit et qui transmet copie de cette information au procureur général d'Etat et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

(5) Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel.

Art. 3. Commission des grâces

(1) Il est institué une commission des grâces qui a comme mission de donner son avis sur chaque demande en grâce.

(2) La commission se compose comme suit :

- 1° quatre magistrats de l'ordre judiciaire, dont :
 - a) un membre de la Cour d'appel ;
 - b) un membre du Parquet général ;
 - c) un membre à choisir parmi les magistrats des tribunaux d'arrondissement, et
 - d) un membre à choisir parmi les magistrats du ministère public près des tribunaux d'arrondissement ;
- 2° un membre d'un des barreaux d'avocats ;
- 3° deux membres des chambres professionnelles.

Pour chaque membre effectif de la commission, un membre suppléant est nommé, à choisir selon les mêmes critères que le membre effectif, qui a vocation à remplacer le membre effectif en cas d'empêchement. Ne peuvent être membres de la commission les magistrats qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée.

Deux fonctionnaires ou employés de l'administration judiciaire sont nommés respectivement secrétaire et secrétaire suppléant de la commission des grâces.

(3) La commission est présidée par le magistrat de la Cour d'appel ou son suppléant. En cas d'empêchement, la commission est présidée par le magistrat le plus ancien en rang. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. La commission ne peut délibérer valablement que si au moins quatre de ses membres sont présents.

Sur décision du président de la commission, celle-ci peut se réunir exceptionnellement par visioconférence ou autre moyen de télécommunication permettant l'identification des membres participant à la réunion. Les membres qui participent par un tel moyen sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité visés à l'alinéa 1^{er}.

(4) Les membres effectifs et suppléants de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant sont nommés sur proposition :

- 1° du Procureur général d'Etat pour les quatre magistrats, le secrétaire et son suppléant ;
- 2° du Bâtonnier pour le membre du barreau d'avocat, et
- 3° du Président de la chambre professionnelle concernée pour les deux membres des chambres professionnelles.

(5) Les membres effectifs et suppléants, de même que le secrétaire et son suppléant, sont nommés pour un terme de deux ans. Leur mandat est renouvelable. En cas de démission d'un membre effectif ou suppléant ou du secrétaire ou de son suppléant, il est pourvu à une nouvelle nomination dont le bénéficiaire termine le mandat de son prédécesseur.

(6) Le Grand-Duc nomme par arrêté les membres effectifs et leurs suppléants ainsi que le secrétaire et son suppléant dans les conditions déterminées aux paragraphes 2 à 5.

(7) Les membres de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant touchent une indemnité à fixer par règlement grand-ducal qui détermine également les modalités de fonctionnement de la commission.

Art. 4. Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces

(1) Afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission des grâces peuvent consulter les jugements et arrêts de condamnation et traiter les informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

- 1° du Répertoire National des Personnes Physiques ;
- 2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;
- 3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;
- 4° du fichier central de la Police grand-ducale ;
- 5° du Service Central d'Assistance Sociale ;
- 6° du fichier « amendes » du Procureur général d'Etat ;
- 7° du fichier « interdictions de conduire » du Procureur général d'Etat ;
- 8° du fichier « exécution des peines » du Procureur général d'Etat ;
- 9° du fichier « personnes détenues » du Procureur général d'Etat ;
- 10° du Registre de Commerce et des Sociétés ;
- 11° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 12° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les transports dans ses attributions.

(2) Les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées par le secrétaire de la commission ou son suppléant pour être mises à la disposition de la commission des grâces. Ces informations peuvent être partagées avec les agents publics du Ministère d'Etat, du Ministère de la Justice et du Parquet général qui ont un besoin d'en connaître pour la seule finalité du traitement d'une demande en grâce.

L'introduction d'une demande en grâce vaut consentement de la personne concernée au traitement des données pertinentes et nécessaires visées au paragraphe 1^{er}.

(3) Les données à caractère personnel collectées doivent avoir un lien direct avec les motifs de consultation. Seules les données à caractère personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées.

(4) La demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservés au Ministère de la Justice pendant une durée de cinq ans. Pendant ce délai, seuls les agents publics du Ministère de la Justice qui ont un besoin d'en connaître peuvent y accéder et les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai de cinq ans, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales.

Une copie de l'avis des grâces et de l'arrêté grand-ducal concernant une demande en grâce sont également conservés au secrétariat de la commission des grâces.

Art. 5. Absence de voie de recours

Les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Art. 6. Entrée en vigueur

(1) La présente loi entre en vigueur le même jour que l'article 39 de la Constitution tel qu'il est issu de la proposition de révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, XI et XII de la Constitution.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les dispositions de l'article 3 relatives à la commission des grâces entrent en vigueur le jour qui suit la publication de la présente loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 7. Dispositions transitoires

(1) Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux demandes en grâce introduites après son entrée en vigueur.

(2) La commission de grâce instituée conformément à l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce reste en fonction jusqu'à son remplacement conformément à l'article 3 et du règlement grand-ducal y prévu.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a comme objet de déterminer les conditions suivant lesquelles S.A.R. le Grand-Duc peut conférer une grâce aux personnes qui ont été condamnées à une sanction pénale.

L'article 39 nouveau de la Constitution, tel qu'il a été introduit par la proposition de révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (doc. parl. n° 7700) est libellé comme suit : « *Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.* »

Contrairement à l'ancien article 38 de la Constitution¹, portant sur le même sujet, qui avait comme dispositions d'exécution uniquement un arrêté grand-ducal², l'article 39 nouveau de la Constitution requiert expressément qu'une loi soit adoptée qui détermine les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc peut exercer le droit de grâce Lui conféré par cet article de la Constitution.

Le présent projet de loi propose de déterminer ces conditions, en s'inspirant largement des modalités pratiques et administratives de la procédure actuelle.

« *Mesure universellement répandue, la grâce plonge ses origines dans les temps les plus reculés, car elle est intimement liée au droit de punir qu'en tous lieux et en tous temps les sociétés organisées se sont reconnues.* »³

1 L'ancien article 38 de la Constitution était libellé comme suit : « *Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.* ».

2 Arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce

3 J. MONTEIL in « La grâce en droit français moderne », Paris, Librairies techniques, 1959, page 5

Cette phrase décrit bien le fait que probablement tous les systèmes juridiques des différentes formes de communautés humaines ayant existé jusqu'à présent connaissaient le droit de grâce, alors que le droit de grâce relève du pouvoir de pardonner, qui est le corollaire du droit de punir⁴.

Déjà dans l'antiquité romaine impériale, les condamnés pouvaient faire appel à l'empereur afin d'être dispensés de l'exécution d'une peine. Après la chute de l'Empire romain en Occident, le morcellement de la souveraineté entraîna une dispersion du pouvoir de gracier, notamment même vers l'Eglise. Mais pendant la période médiévale, la réaffirmation de l'autorité royale dans les différents royaumes européens a rendu au droit de grâce une véritable assise étatique.

Perçu souvent comme l'apanage des rois et autres monarques, qui avaient besoin du droit de grâce pour s'assurer discrétionnairement, si nécessaire, de la fidélité de ses vassaux, d'aucuns étaient convaincus que le droit de grâce n'allait pas survivre aux révolutions et guerres européennes ayant balayé bon nombre de monarchies pour faire place à des républiques.

Or, la survie du droit de grâce dans les régimes républicains a montré que le droit de grâce n'est pas lié intrinsèquement aux monarchies absolues mais bel et bien à la souveraineté⁵, même si cette survie du droit de grâce dans les républiques et monarchies constitutionnelles s'est accompagnée d'une modification de sa nature juridique : droit régalien dans les monarchies absolues, il est devenu un droit constitutionnel.

Par conséquent, le maintien du droit de grâce lors de la révision constitutionnelle ayant introduit l'article 39 nouveau de la Constitution luxembourgeoise ne saurait être considéré comme une anomalie ou une extravagance, quitte à entourer son exercice par des conditions législatives, à l'instar de beaucoup d'autres pays d'ailleurs⁶. A noter que le fait que le droit de grâce du Grand-Duc soit entouré dorénavant de conditions posées par une loi n'est pas non plus une anomalie, alors que le droit de grâce est un attribut de la souveraineté qui réside dans la Nation et dont émanent les pouvoirs de l'Etat, dont notamment le pouvoir législatif, la Chambre des Députés, et le pouvoir exécutif, que le Chef de l'Etat exerce dorénavant conjointement avec le Gouvernement⁷.

En effet, même si le droit de grâce n'a pas toujours fait l'unanimité – « droit régalien suranné » pour les uns, « instrument de régulation de l'engorgement pénitentiaire » pour les autres – il semble que le droit de grâce est toujours considéré comme ayant son utilité et sa place dans les différents systèmes juridiques en tant qu'ultime correctif des peines prononcées, alors que probablement tous les Etats du monde connaissent, aujourd'hui encore, le droit de grâce sous une forme ou une autre et avec des modalités quelque peu divergentes.

Précisément pour cette raison, il convient de passer brièvement en revue les différentes notions voisines et de mettre en exergue les caractéristiques de ces notions qui les distinguent du droit de grâce. A cette fin, il convient de relever que :

- l'amnistie retire à des faits pénalement répréhensibles leur caractère infractionnel, est généralement une prérogative du pouvoir législatif⁸, et est une mesure en règle générale collective qui concerne plusieurs personnes à la fois ;
- la prescription de la peine intervient par le seul écoulement du temps et rend l'exécution de la peine prononcée légalement impossible, tandis que le droit de grâce est la simple dispense facultative de l'exécution d'une peine ;
- la réhabilitation, qui peut intervenir de droit ou sur demande, ne concerne pas l'exécution de la peine mais vise à faire disparaître, après l'exécution de la peine, la condamnation du casier judiciaire afin de faciliter la réinsertion sociale du condamné ;

4 Pauline TÜRK in "Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008 », 2009, Presses Universitaires de France, page 518

5 Pauline TÜRK in "Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008 », 2009, Presses Universitaires de France, page 518

6 Cf. en ce sens en France "L'amnistie et la grâce » in « Les documents de travail du Sénat, série législation comparée », 2007, n° LC 177

7 Cf. les articles 3 et 32, paragraphe 2, nouveaux de la Constitution tels qu'ils ont été introduits par les révisions constitutionnelles récentes.

8 Marc VERDUSSEN et Elise DEGRRAVE in « La clémence et la Constitution belge. Amnistie, grâce et prescription », Bruxelles, Bruylant, 2006

- l'aménagement de la peine est une voie de recours juridictionnelle prévue par la loi qui permet de modifier les modalités d'exécution d'une peine sans en dispenser le condamné.

Concernant les chiffres et statistiques des demandes en grâce, il est renvoyé au rapport d'activité du Ministère de la Justice (partie « service des recours en grâce de l'administration judiciaire ») qui est publié chaque année sur Internet⁹.

Il en résulte notamment que depuis 2017, le nombre des recours en grâce est en baisse constante (365 recours en 2017 et 250 recours en 2021) et que sur un total de 259 demandes d'avis dont la commission des grâces a été saisie en 2021, 87,2% concernaient des interdictions de conduire (226), 8,8% concernaient des peines d'emprisonnement (23), 0,7% concernaient des amendes (2), 0,3% concernaient des confiscations (1), et 2,7% concernaient d'autres peines, comme les travaux d'intérêt général, interdictions de cabaretage, interdictions en application de l'article 11, etc. (7).

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}. (Objet et définitions)

L'article 1^{er} du projet de loi, en son paragraphe 1^{er}, détermine l'objet de la future loi et, en son paragraphe 2, propose certaines définitions ayant paru utiles et nécessaires afin d'assurer une application correcte de la future loi dans son ensemble.

Les points 1^o et 2^o du paragraphe 2 visent à clarifier qu'uniquement les peines prononcées par les juridictions pénales peuvent faire l'objet d'une grâce. Ainsi, les jugements et arrêts du Tribunal administratif et de la Cour administrative ne peuvent faire l'objet d'une grâce alors qu'ils ne prononcent pas de peine au sens de la future loi sous examen.

Etant donné que la chambre de l'application des peines, instituée dans le cadre de la réforme pénitentiaire par une loi du 20 juillet 2018¹⁰, correspond également à la définition proposée au point 1^o du paragraphe 2, les aménagements de la peine décidés par cette juridiction peuvent également faire l'objet d'une demande en grâce.

En outre, certains éléments du dispositif d'un jugement ou d'un arrêt prononcé par une juridiction de l'ordre judiciaire siégeant en matière pénale ne peuvent pas non plus faire l'objet d'une grâce lorsqu'il ne s'agit pas d'une peine, comme par exemple la condamnation de l'auteur aux frais de justice ou à des dommages-intérêts au bénéfice de la victime de l'infraction pénale qui s'est constituée partie civile.

En revanche, l'ensemble des peines prévues par la loi ainsi que les interdictions et peines accessoires prononcées, notamment, en application des articles 11 et 21 du Code pénal ou d'une autre disposition légale peuvent faire l'objet d'une grâce.

Les points 3^o et 4^o du paragraphe 2 visent à préciser qu'une grâce peut consister à dispenser une personne intégralement ou partiellement de l'exécution de la peine prononcée, et qu'une réduction de la peine peut également consister à remplacer la peine prononcée par une peine moins sévère.

Ad article 2. (Procédure)

Cet article du projet de loi propose la procédure à suivre afin d'introduire une demande en grâce et s'inspire très largement de la procédure informelle qui est actuellement appliquée.

Même si la procédure y prévue n'est pas, en elle-même, une condition pour obtenir une grâce au sens de l'article 39 nouveau de la Constitution, il a paru néanmoins utile, pour des raisons de transparence, de prévoir les modalités y afférentes dans la cadre de la future loi sous examen.

En règle générale, la demande est adressée directement au Grand-Duc, mais il arrive également qu'elle est adressée au Ministre de la Justice ou au Procureur général d'Etat.

A noter que la formulation « ...demandes en grâce individuelles... » utilisée au paragraphe 1^{er} signifie que chaque demande ne doit concerner qu'une seule personne et qu'il n'est pas admis d'introduire une demande qui concernerait plusieurs personnes. Cette disposition s'impose alors que chaque demande en

⁹ Pour le rapport d'activité de l'année 2021, cf. :

<https://gouvernement.lu/fr/publications/rapport-activite/minist-justice/mjust/2021-rapport-activites-mjust.html>

¹⁰ Cf. notamment les articles 696 à 703 du Code de procédure pénale

grâce fait l'objet d'une instruction individuelle au sein de la commission des grâces et qu'un mélange de personnes à ce sujet serait de nature à mettre en danger le bon déroulement de la procédure et la protection des données à caractère personnel des différents demandeurs. En revanche, une même demande en grâce peut concerner plusieurs peines prononcées à l'égard de la même personne.

En tout état de cause, la demande en grâce est transmise par le Procureur général d'Etat à la commission des grâces pour avis. Le secrétariat de la commission prépare alors le dossier en le complétant de toutes informations utiles concernant le demandeur et la peine prononcée, et la commission délibère sur la demande lors d'une réunion.

L'avis de la commission des grâces est ensuite transmis par le biais du Procureur général d'Etat au Ministre de la Justice qui le transmet, avec une proposition de décision, à la Maison du Grand-Duc.

Le Grand-Duc prend alors Sa décision souveraine qui est transmise au Ministre de la Justice qui en informe le demandeur et les instances concernées par l'exécution de la décision souveraine.

Le paragraphe 5 de cet article vise à clarifier qu'une grâce ne peut être accordée qu'à titre individuel à une personne. Cette disposition vise à écarter la possibilité des grâces dites « collectives ». Historiquement, les grâces collectives ont consisté à accorder à un nombre indéterminé de personnes la remise d'une peine, en règle générale une amende de faible envergure, à l'occasion d'un événement d'importance nationale, comme par exemple l'avènement au trône d'un Souverain ou une autre date jubilaire nationale. Or, même si les grâces collectives sont devenues rares¹¹, de sorte qu'elles sont considérées par une grande partie de la doctrine comme étant tombées en désuétude, la question de la possibilité de ces grâces s'est posée lors de l'élaboration du projet de loi sous examen.

Or, si la possibilité d'accorder une grâce reste, en tant que telle, un instrument valable en tant qu'ultime moyen de correctif dans le cadre de l'exécution des peines, toujours est-il que cette plus-value est uniquement assurée sur base d'une évaluation individuelle de chaque cas d'espèce ce qui, par définition, n'est pas le cas lors d'une grâce collective.

En ce sens, la paragraphe 5 sous examen s'inspire de l'article 60, paragraphe 2, de la Loi fondamentale allemande et de l'article 17 de la Constitution française, révisée sur ce point en 2008, qui prévoient des dispositions similaires. A noter que la Constitution belge ne prévoit pas de disposition similaire, même si la doctrine belge est majoritairement de l'avis que les grâces collectives sont également tombées en désuétude en Belgique.

A noter que les grâces collectives ne sont pas à confondre avec les amnisties qui, elles, sont de la compétence du législateur qui peut, par voie législative, toujours adopter des amnisties.

Ad article 3. (Commission des grâces)

Cet article du projet de loi reprend en substance les dispositions de l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce, tout en les complétant de certaines dispositions nouvelles jugées pertinentes et nécessaires.

En vertu du paragraphe 1^{er}, la commission des grâces est donc appelée à donner son avis sur chaque demande en grâce dont est saisie le Grand-Duc.

A noter que le paragraphe 5 propose de porter la durée du mandat des membres de la commission des grâces d'un an à deux ans, alors qu'il s'est avéré que la durée de mandat d'un an est très courte.

En outre, le paragraphe 7 de l'article sous examen prévoit une base légale appropriée pour l'indemnité que les membres de la commission touchent, alors que cette indemnité n'est actuellement accordée que sur base d'une décision du Gouvernement en Conseil.

Ad article 4. (Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces)

Cet article de la future loi sous examen propose des dispositions légales concernant la collecte d'informations par la commission des grâces afin de pouvoir rendre un avis circonstancié et actualisé par rapport à la personne demanderesse et sa situation eu égard à des faits pénaux et l'exécution des peines prononcées à son égard.

A cette fin, le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit la liste limitative des fichiers qui peuvent être consultés, soit par la Police, le Service Central d'Assistance Sociale et les Services Psycho-Social et

¹¹ Au Luxembourg, la dernière grâce collective remonte au 23 juin 1998.

Socio-Educatifs des centres pénitentiaires lorsqu'ils sont demandés en leur avis, soit par le secrétaire de la commission des grâces elle-même, afin que cette dernière puisse s'entourer des informations pertinentes et actuelles pour émettre un avis.

L'ensemble des informations collectées sont ensuite transmises par la commission des grâces via le Procureur général d'Etat au Ministre de la Justice et la Maison du Grand-Duc, afin que toutes les instances concernées disposent des mêmes informations pour rendre leur avis, respectivement prendre une décision souveraine.

Il est en effet indispensable que la commission des grâces puisse vérifier la ou les adresses indiquées par le demandeur (fichier *sub* 1°), qu'elle ait un aperçu de toutes les condamnations prononcées à l'égard du demandeur (fichier *sub* 2°), qu'elle puisse s'informer de l'état actuel d'une procédure judiciaire en cours (fichier *sub* 3°), qu'elle soit informée si des faits pénaux nouveaux ont été enregistrés à l'égard du demandeur (fichier *sub* 4°), qu'elle soit informée sur l'ensemble des amendes pénales à charge du demandeur (fichier *sub* 6°), qu'elle soit informée de la situation actuelle des interdictions de conduire judiciaires prononcées à l'égard du demandeur (fichier *sub* 7°), qu'elle soit informée de la situation actuelle de l'exécution des peines prononcées contre le demandeur (fichier *sub* 8°), qu'elle soit informée de la situation de détention en prison du demandeur (fichier *sub* 9°), qu'elle soit informée des éventuelles activités professionnelles indépendantes du demandeur (fichier *sub* 10°), qu'elle soit informée sur l'état de paiement des amendes à charge du demandeur (fichier *sub* 11°), et qu'elle soit informée si le demandeur en grâce pour une interdiction de conduire judiciaire ne se trouve pas par ailleurs sous le coup d'une interdiction de conduire administrative prononcée par le ministre ayant les transports dans ses attributions.

Ad article 5. (Absence de voie de recours)

Cet article du projet de loi prévoit qu'aucune voie de recours n'existe contre les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce. Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, il a paru indiqué de régler cette question expressément dans le texte de la future loi sous examen, alors qu'elle est de nature à prêter à discussion.

Sans vouloir entrer dans la discussion des « actes de gouvernement »¹², il est communément admis par les doctrines française, belge et allemande¹³ que le droit d'accorder ou de refuser une grâce est un « acte souverain » qui ne saurait faire l'objet d'un recours juridictionnel.

Hormis le fait qu'une grâce n'est toujours qu'une faveur et jamais un droit, force est de constater en outre que l'argument principal qui jouerait en faveur d'un recours juridictionnel, à savoir la protection juridictionnelle effective dont doit disposer chaque citoyen dans un Etat de droit, n'est pas un argument dirimant en l'occurrence. En effet, dans le cas des grâces, le citoyen a déjà pu bénéficier d'un double degré de juridiction devant les juridictions pénales elles-mêmes, d'un recours en cassation, éventuellement d'un recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme, voire d'un recours devant la chambre de l'application des peines. Prévoir une voie de recours contre un refus de grâce équivaldrait donc quasiment à créer une nouvelle voie de recours additionnelle, dont la nécessité voire la plus-value n'est pas établie.

S'y ajoute qu'une telle voie de recours devrait être prévue, selon les principes généraux de notre système juridique, devant les juridictions administratives alors que la décision en cause devrait être qualifiée de décision administrative. Or, cela reviendrait à refaire devant les juridictions de l'ordre administratif un procès qui a déjà été mené devant les juridictions de l'ordre judiciaire, alors que, en règle générale, les demandeurs avancent dans le cadre de leur demande en grâce du moins en partie les mêmes arguments que ceux déjà avancés devant le juge judiciaire.

Ad article 6. (Entrée en vigueur)

Cet article du projet de loi prévoit une entrée en vigueur différente que celle prévue par le droit commun, alors que l'objectif est de faire entrer en vigueur la future loi sous examen le même jour que la révision constitutionnelle dont sera issu l'article 39 nouveau de la Constitution, étant la base constitutionnelle de la présente loi. Une entrée en vigueur concomitante des deux dispositions légales en

12 Cf. notamment Rusen ERGEC & Francis DELAPORTE *in* „Le contentieux administratif en droit luxembourgeois », Bulletin de jurisprudence administrative, édition 2021, page 37, n° 48 et 49

13 La Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé par une décision de principe du 24 avril 1969 qu'en Allemagne les refus de grâce ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

cause serait en effet la meilleure hypothèse, alors qu'il est admis qu'au vu du libellé du futur article 39 de la Constitution, le Grand-Duc ne saurait plus accorder des grâces après l'entrée en vigueur de cet article, si la loi sous examen n'est pas également entrée en vigueur.

Néanmoins, afin de pouvoir entamer dans l'immédiat les démarches nécessaires pour l'organisation de la nouvelle commission des grâces, il est également proposé, par le paragraphe 2 de cet article, de faire entrer en vigueur l'article 3 de la future loi sous examen, qui règle l'organisation de la commission des grâces, le jour qui suit la publication de la future loi sous examen au Journal officiel.

Ad article 7. (Dispositions transitoires)

Au vu de la grande différence entre les situations juridiques avant et après l'entrée en vigueur de la future loi sous examen, il est proposé, par le paragraphe 1^{er} de cet article, de la rendre applicable uniquement aux demandes en grâce introduites après son entrée en vigueur.

En outre, le paragraphe 2 de cet article vise à prévoir que la commission des grâces instituée sur base des anciennes dispositions puisse continuer à travailler normalement, même sur les demandes en grâce introduites après l'entrée en vigueur de la future loi sous examen, jusqu'à son remplacement en bonne et due forme sur base des nouvelles dispositions légales.

*

FICHE FINANCIERE

(article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget,
la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat)

Le présent projet de loi aura un impact financier sur le budget du Ministère de la Justice. Les coûts engendrés sont constitués par des jetons de présence qui sont versés aux membres de la commission des grâces. Même si les montants des jetons de présence ne seront en définitive fixés que par le futur règlement grand-ducal visé à l'article 3, paragraphe 6, de l'avant-projet de loi en cause, il convient néanmoins d'indiquer les coûts grevant dorénavant le budget de l'Etat dès l'adoption du projet de loi prévoyant la base légale y afférente.

Situation actuelle :

Sur base d'un arrêté du Gouvernement en Conseil, les membres de la commission des grâces et le secrétariat touchent actuellement depuis 2010 les indemnités suivantes :

- 13,94.- euros pour les 4 membres dits « internes » (magistrats) ;
- 18,59.- euros pour les 3 membres dits « externes » (représentant du barreau d'avocats et représentants des chambres professionnelles).

En moyenne, la commission des grâces a 16 réunions par an.

Les deux secrétaires de la commission des grâces touchent 669,36.- euros par an.

Le budget de l'Etat est donc actuellement grevé comme suit :

$$[(13,94.- \times 4) + (18,59.- \times 3) \times 16] + (669,36 \times 2) = \mathbf{3.123,20 \text{ euros par an}}$$

Situation future :

Il est proposé de prévoir dorénavant des jetons de présence par réunion à laquelle les membres de la commission et un des secrétaires participeront comme suit :

- 60.- euros pour chacun des 7 membres de la commission par séance ;
- 45.- euros pour le secrétaire de la commission par séance.

En admettant que la commission des grâces aura dorénavant également en moyenne 16 réunions par an, le budget de l'Etat sera donc dorénavant grevé comme suit :

$$[(60.- \times 7) + (45.- \times 1)] \times 16 = \mathbf{7.440.- \text{ euros par an}}$$

Les **coûts supplémentaires par an** à charge du budget du Ministère de la Justice s'élèveront donc à : 7.440.- - 3.123,20.- = **4.316,80.- euros**.

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc
Ministère initiateur :	Ministère de la Justice
Auteur(s) :	Luc REDING
Téléphone :	247-84555
Courriel :	luc.reding@mj.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Déterminer les conditions légales suivant lesquelles le Grand-Duc peut accorder des grâces (loi d'exécution du nouvel art. 39 Const., proposition de révision n° 7700)
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	
	Ministère d'Etat / Maison du Grand-Duc
	Administration judiciaire (Parquet général, SCAS, commission des grâces)
	Ministère de la Sécurité intérieure (Police grand-ducale)
	Chambres professionnelles
	Barreaux d'avocats
Date :	22/11/2022

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
 Si oui, laquelle/lesquelles :
 Ministère d'Etat
 Parquet général (SCAS, commission des grâces)
 Ministère de la Sécurité intérieure (Police grand-ducale)
 Barreaux d'avocats
 Remarques/Observations :
 Les remarques et observations ont été intégrées dans le projet de loi.

2. Destinataires du projet :

– Entreprises/Professions libérales :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Citoyens :	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
– Administrations :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.¹
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
 Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
 Remarques/Observations :
 Non nécessaire, nouvelle loi autonome

¹ N.a. : non applicable.

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
- Remarques/Observations :
Non applicable
6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
- Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
Consultation par la commission des grâces des fichiers concernant l'exécution des peines, emprisonnement, amendes, casier judiciaire, interdictions de conduire, etc. (cf. art. 4 du projet de loi)
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
Les mêmes données que sub a)
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
- Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
- Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
Si oui, lequel ?
Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez pourquoi :
Il s'agit de dispositions légales qui s'appliquent de la même façon à toutes les personnes sans distinctions eu égard au sexe ou au genre de la personne.
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

16



Commission de la Justice

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2023

Ordre du jour :

1. 8134 **Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc**
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi et examen des articles

2. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Gilles Baum remplaçant M. Pim Knaff, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement remplaçant M. Marc Goergen, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, 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, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Luc Reding, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Goergen, M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

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

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

1. 8134 **Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc**

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi

M. Charles Margue (Président-Rapporteur) explique, en guise d'introduction, l'historique lié au droit de grâce et la philosophie inhérente de cette disposition qui date de l'ancien régime.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) confirme que le droit de grâce constitue un reliquat historique. Dans le cadre de la révision constitutionnelle récemment adoptée par le Constituant, le Parlement aurait pu décider de ne pas reprendre cette disposition dans la refonte constitutionnelle. Or, le choix politique en la matière a été fait dans le sens de maintenir cette disposition dans la révision constitutionnelle, c'est la raison pour laquelle le présent projet de loi entend légiférer sur la mise en œuvre de l'article 39¹ de la Constitution en déterminant les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions. Il ressort du libellé de l'article 39 prémentionné qu'il s'agit d'une matière réservée à la loi.

A noter que l'article 38² actuel de la Constitution, qui restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, confère au Grand-Duc un droit de grâce. Si les Députés

¹ L'article 39 nouveau de la Constitution, tel qu'il a été introduit par la proposition de révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (doc. parl. n° 7700) est libellé comme suit : « *Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.* »

² « *Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.* ».

sont intéressés par le nombre de demandes introduites, il y a lieu de signaler que le rapport d'activité du ministère de la Justice, qui est publié³ annuellement sur internet du ministère, fournit des statistiques en la matière.

L'expert gouvernemental explique que le droit de grâce a fait partie intégrante de la Constitution depuis 1868. Le législateur national n'a jusqu'à présent jamais légiféré en la matière. A noter que la plupart des Etats européens qui disposent d'un chef d'Etat monarque prévoient un tel droit de grâce.

Quant à la terminologie, il y a lieu de distinguer le droit de grâce des notions voisines existantes.

Ainsi, il convient de relever plusieurs éléments distincts :

- l'amnistie retire à des faits pénalement répréhensibles leur caractère infractionnel, est généralement une prérogative du pouvoir législatif et est une mesure en règle générale collective qui concerne plusieurs personnes à la fois ;
- la prescription de la peine intervient par le seul écoulement du temps et rend l'exécution de la peine prononcée légalement impossible, tandis que le droit de grâce est la simple dispense facultative de l'exécution d'une peine ;
- la réhabilitation, qui peut intervenir de droit ou sur demande, ne concerne pas l'exécution de la peine mais vise à faire disparaître, après l'exécution de la peine, la condamnation du casier judiciaire afin de faciliter la réinsertion sociale du condamné ;
- l'aménagement de la peine est une voie de recours juridictionnelle prévue par la loi qui permet de modifier les modalités d'exécution d'une peine sans en dispenser le condamné.

Examen des articles

Art. 1^{er}. Objet et définitions

(1) La présente loi a comme objet la mise en œuvre de l'article 39 de la Constitution en déterminant les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

(2) Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « juridictions » : les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire siégeant en matière pénale ;
- 2° « peines » : les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction lors de la condamnation pénale d'une personne ;
- 3° « remettre une peine » : dispenser intégralement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée ;
- 4° « réduire une peine » : dispenser partiellement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée, ou commuer la peine prononcée en une peine moins sévère.

Commentaire :

L'article 1^{er} du projet de loi, en son paragraphe 1^{er}, détermine l'objet de la future loi et, en son paragraphe 2, propose certaines définitions ayant paru utiles et nécessaires afin d'assurer une application correcte de la future loi dans son ensemble.

³ Pour le rapport d'activité de l'année 2021, cf. :

<https://gouvernement.lu/fr/publications/rapport-activite/minist-justice/mjust/2021-rapport-activites-mjust.html>

Les points 1° et 2° du paragraphe 2 visent à clarifier qu'uniquement les peines prononcées par les juridictions pénales peuvent faire l'objet d'une grâce. Ainsi, les jugements et arrêts du Tribunal administratif et de la Cour administrative ne peuvent faire l'objet d'une grâce alors qu'ils ne prononcent pas de peine au sens de la future loi sous examen.

Etant donné que la chambre de l'application des peines, instituée dans le cadre de la réforme pénitentiaire par une loi du 20 juillet 2018⁴, correspond également à la définition proposée au point 1° du paragraphe 2, les aménagements de la peine décidés par cette juridiction peuvent également faire l'objet d'une demande en grâce.

En outre, certains éléments du dispositif d'un jugement ou d'un arrêt prononcé par une juridiction de l'ordre judiciaire siégeant en matière pénale ne peuvent pas non plus faire l'objet d'une grâce lorsqu'il ne s'agit pas d'une peine, comme par exemple la condamnation de l'auteur aux frais de justice ou à des dommages-intérêts au bénéfice de la victime de l'infraction pénale qui s'est constituée partie civile.

En revanche, l'ensemble des peines prévues par la loi ainsi que les interdictions et peines accessoires prononcées, notamment, en application des articles 11 et 21 du Code pénal ou d'une autre disposition légale peuvent faire l'objet d'une grâce.

Les points 3° et 4° du paragraphe 2 visent à préciser qu'une grâce peut consister à dispenser une personne intégralement ou partiellement de l'exécution de la peine prononcée, et qu'une réduction de la peine peut également consister à remplacer la peine prononcée par une peine moins sévère.

Art. 2. Procédure

(1) Les demandes en grâce individuelles adressées par toute personne intéressée au Grand-Duc sont transmises par la Maison du Grand-Duc au ministre de la Justice qui les transmet au procureur général d'Etat aux fins de la saisine de la commission des grâces. Elles peuvent également être déposées auprès du procureur général d'Etat ou du ministre de la Justice. Les pièces justificatives et pertinentes sont à joindre à la demande écrite qui est dûment motivée et signée par le demandeur, respectivement son avocat. Lorsque le demandeur est mineur, la demande en grâce est introduite par une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou, le cas échéant, par un avocat mandaté à cette fin. Lorsque le demandeur est un incapable majeur, la demande est introduite par son représentant légal ou, le cas échéant, par un avocat mandaté à cette fin.

(2) Le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété au préalable, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, par l'avis et toutes autres informations pertinentes relatives à la situation de la personne condamnée de la part :

- 1° de la Police grand-ducale qui, à cet effet, peut consulter son fichier central ;
- 2° du Service Central d'Assistance Sociale, et, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation ;
- 3° du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée le cas échéant.

Les dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations.

(3) L'avis de la commission des grâces est retourné par le biais du procureur général d'Etat au ministre de la Justice qui le transmet, avec sa proposition, à la Maison du Grand-Duc.

⁴ Cf. notamment les articles 696 à 703 du Code de procédure pénale

(4) La Maison du Grand-Duc transmet la décision prise souverainement par le Grand-Duc au ministre de la Justice qui en informe le demandeur en grâce par écrit et qui transmet copie de cette information au procureur général d'Etat et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

(5) Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel.

Commentaire :

Cet article du projet de loi propose la procédure à suivre afin d'introduire une demande en grâce et s'inspire très largement de la procédure informelle qui est actuellement appliquée.

Même si la procédure y prévue n'est pas, en elle-même, une condition pour obtenir une grâce au sens de l'article 39 nouveau de la Constitution, il a paru néanmoins utile, pour des raisons de transparence, de prévoir les modalités y afférentes dans le cadre de la future loi sous examen.

En règle générale, la demande est adressée directement au Grand-Duc, mais il arrive également qu'elle est adressée au Ministre de la Justice ou au Procureur général d'Etat.

A noter que la formulation « ...*demandes en grâce individuelles*... » utilisée au paragraphe 1^{er} signifie que chaque demande ne doit concerner qu'une seule personne et qu'il n'est pas admis d'introduire une demande qui concernerait plusieurs personnes. Cette disposition s'impose alors que chaque demande en grâce fait l'objet d'une instruction individuelle au sein de la commission des grâces et qu'un mélange de personnes à ce sujet serait de nature à mettre en danger le bon déroulement de la procédure et la protection des données à caractère personnel des différents demandeurs. En revanche, une même demande en grâce peut concerner plusieurs peines prononcées à l'égard de la même personne.

En tout état de cause, la demande en grâce est transmise par le Procureur général d'Etat à la commission des grâces pour avis. Le secrétariat de la commission prépare alors le dossier en le complétant de toutes informations utiles concernant le demandeur et la peine prononcée, et la commission délibère sur la demande lors d'une réunion.

L'avis de la commission des grâces est ensuite transmis par le biais du Procureur général d'Etat au Ministre de la Justice qui le transmet, avec une proposition de décision, à la Maison du Grand-Duc.

Le Grand-Duc prend alors sa décision souveraine qui est transmise au Ministre de la Justice qui en informe le demandeur et les instances concernées par l'exécution de la décision souveraine.

Le paragraphe 5 de cet article vise à clarifier qu'une grâce ne peut être accordée qu'à titre individuel à une personne. Cette disposition vise à écarter la possibilité des grâces dites « collectives ». Historiquement, les grâces collectives ont consisté à accorder à un nombre indéterminé de personnes la remise d'une peine, en règle générale une amende de faible envergure, à l'occasion d'un événement d'importance nationale, comme par exemple l'avènement au trône d'un Souverain ou une autre date jubilaire nationale. Or, même si les grâces collectives sont devenues rares⁵, de sorte qu'elles sont considérées par une grande partie de la doctrine comme étant tombées en désuétude, la question de la possibilité de ces grâces s'est posée lors de l'élaboration du projet de loi sous examen.

⁵ Au Luxembourg, la dernière grâce collective remonte au 23 juin 1998.

Or, si la possibilité d'accorder une grâce reste, en tant que telle, un instrument valable en tant qu'ultime moyen de correctif dans le cadre de l'exécution des peines, toujours est-il que cette plus-value est uniquement assurée sur base d'une évaluation individuelle de chaque cas d'espèce ce qui, par définition, n'est pas le cas lors d'une grâce collective.

En ce sens, la paragraphe 5 sous examen s'inspire de l'article 60, paragraphe 2, de la Loi fondamentale allemande et de l'article 17 de la Constitution française, révisée sur ce point en 2008, qui prévoient des dispositions similaires. A noter que la Constitution belge ne prévoit pas de disposition similaire, même si la doctrine belge est majoritairement de l'avis que les grâces collectives sont également tombées en désuétude en Belgique.

A noter que les grâces collectives ne sont pas à confondre avec les amnisties qui, elles, sont de la compétence du législateur qui peut, par voie législative, toujours adopter des amnisties.

Art. 3. Commission des grâces

(1) Il est institué une commission des grâces qui a comme mission de donner son avis sur chaque demande en grâce.

(2) La commission se compose comme suit :

- 1° quatre magistrats de l'ordre judiciaire, dont :
 - a) un membre de la Cour d'appel ;
 - b) un membre du Parquet général ;
 - c) un membre à choisir parmi les magistrats des tribunaux d'arrondissement, et
 - d) un membre à choisir parmi les magistrats du ministère public près des tribunaux d'arrondissement ;
- 2° un membre d'un des barreaux d'avocats ;
- 3° deux membres des chambres professionnelles.

Pour chaque membre effectif de la commission, un membre suppléant est nommé, à choisir selon les mêmes critères que le membre effectif, qui a vocation à remplacer le membre effectif en cas d'empêchement. Ne peuvent être membres de la commission les magistrats qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée.

Deux fonctionnaires ou employés de l'administration judiciaire sont nommés respectivement secrétaire et secrétaire suppléant de la commission des grâces.

(3) La commission est présidée par le magistrat de la Cour d'appel ou son suppléant. En cas d'empêchement, la commission est présidée par le magistrat le plus ancien en rang. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. La commission ne peut délibérer valablement que si au moins quatre de ses membres sont présents.

Sur décision du président de la commission, celle-ci peut se réunir exceptionnellement par visioconférence ou autre moyen de télécommunication permettant l'identification des membres participant à la réunion. Les membres qui participent par un tel moyen sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité visés à l'alinéa 1^{er}.

(4) Les membres effectifs et suppléants de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant sont nommés sur proposition :

- 1° du Procureur général d'Etat pour les quatre magistrats, le secrétaire et son suppléant ;
- 2° du Bâtonnier pour le membre du barreau d'avocat, et
- 3° du Président de la chambre professionnelle concernée pour les deux membres des chambres professionnelles.

(5) Les membres effectifs et suppléants, de même que le secrétaire et son suppléant, sont nommés pour un terme de deux ans. Leur mandat est renouvelable. En cas de démission d'un membre effectif ou suppléant ou du secrétaire ou de son suppléant, il est pourvu à une nouvelle nomination dont le bénéficiaire termine le mandat de son prédécesseur.

(6) Le Grand-Duc nomme par arrêté les membres effectifs et leurs suppléants ainsi que le secrétaire et son suppléant dans les conditions déterminées aux paragraphes 2 à 5.

(7) Les membres de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant touchent une indemnité à fixer par règlement grand-ducal qui détermine également les modalités de fonctionnement de la commission.

Commentaire :

Cet article du projet de loi reprend en substance les dispositions de l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce, tout en les complétant de certaines dispositions nouvelles jugées pertinentes et nécessaires.

En vertu du paragraphe 1^{er}, la commission des grâces est donc appelée à donner son avis sur chaque demande en grâce dont est saisi le Grand-Duc.

A noter que le paragraphe 5 propose de porter la durée du mandat des membres de la commission des grâces d'un an à deux ans, alors qu'il s'est avéré que la durée de mandat d'un an est très courte.

En outre, le paragraphe 7 de l'article sous examen prévoit une base légale appropriée pour l'indemnité que les membres de la commission touchent, alors que cette indemnité n'est actuellement accordée que sur base d'une décision du Gouvernement en Conseil.

Art. 4. Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces

(1) Afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission des grâces peuvent consulter les jugements et arrêts de condamnation et traiter les informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

- 1° du Répertoire National des Personnes Physiques ;
- 2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;
- 3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;
- 4° du fichier central de la Police grand-ducale ;
- 5° du Service Central d'Assistance Sociale ;
- 6° du fichier « amendes » du Procureur général d'Etat ;
- 7° du fichier « interdictions de conduire » du Procureur général d'Etat ;
- 8° du fichier « exécution des peines » du Procureur général d'Etat ;
- 9° du fichier « personnes détenues » du Procureur général d'Etat ;
- 10° du Registre de Commerce et des Sociétés ;
- 11° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 12° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les transports dans ses attributions.

(2) Les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées par le secrétaire de la commission ou son suppléant pour être mises à la disposition de la commission des grâces.

Ces informations peuvent être partagées avec les agents publics du Ministère d'Etat, du Ministère de la Justice et du Parquet général qui ont un besoin d'en connaître pour la seule finalité du traitement d'une demande en grâce.

L'introduction d'une demande en grâce vaut consentement de la personne concernée au traitement des données pertinentes et nécessaires visées au paragraphe 1^{er}.

(3) Les données à caractère personnel collectées doivent avoir un lien direct avec les motifs de consultation. Seules les données à caractère personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées.

(4) La demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservés au Ministère de la Justice pendant une durée de cinq ans. Pendant ce délai, seuls les agents publics du Ministère de la Justice qui ont un besoin d'en connaître peuvent y accéder et les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai de cinq ans, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales.

Une copie de l'avis des grâces et de l'arrêté grand-ducal concernant une demande en grâce sont également conservés au secrétariat de la commission des grâces.

Commentaire :

Cet article de la future loi sous examen propose des dispositions légales concernant la collecte d'informations par la commission des grâces afin de pouvoir rendre un avis circonstancié et actualisé par rapport à la personne demanderesse et sa situation eu égard à des faits pénaux et l'exécution des peines prononcées à son égard.

A cette fin, le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit la liste limitative des fichiers qui peuvent être consultés, soit par la Police, le Service Central d'Assistance Sociale et les Services Psycho-Social et Socio-Educatifs des centres pénitentiaires lorsqu'ils sont demandés en leur avis, soit par le secrétaire de la commission des grâces elle-même, afin que cette dernière puisse s'entourer des informations pertinentes et actuelles pour émettre un avis.

L'ensemble des informations collectées sont ensuite transmises par la commission des grâces via le Procureur général d'Etat au Ministre de la Justice et la Maison du Grand-Duc, afin que toutes les instances concernées disposent des mêmes informations pour rendre leur avis, respectivement prendre une décision souveraine.

Il est en effet indispensable que la commission des grâces puisse vérifier la ou les adresses indiquées par le demandeur (fichier *sub* 1°), qu'elle ait un aperçu de toutes les condamnations prononcées à l'égard du demandeur (fichier *sub* 2°), qu'elle puisse s'informer de l'état actuel d'une procédure judiciaire en cours (fichier *sub* 3°), qu'elle soit informée si des faits pénaux nouveaux ont été enregistrés à l'égard du demandeur (fichier *sub* 4°), qu'elle soit informée sur l'ensemble des amendes pénales à charge du demandeur (fichier *sub* 6°), qu'elle soit informée de la situation actuelle des interdictions de conduire judiciaires prononcées à l'égard du demandeur (fichier *sub* 7°), qu'elle soit informée de la situation actuelle de l'exécution des peines prononcées contre le demandeur (fichier *sub* 8°), qu'elle soit informée de la situation de détention en prison du demandeur (fichier *sub* 9°), qu'elle soit informée des éventuelles activités professionnelles indépendantes du demandeur (fichier *sub* 10°), qu'elle soit informée sur l'état de paiement des amendes à charge du demandeur (fichier *sub* 11°), et qu'elle soit informée si le demandeur en grâce pour une interdiction de conduire judiciaire ne se trouve

pas par ailleurs sous le coup d'une interdiction de conduire administrative prononcée par le ministre ayant les transports dans ses attributions.

Art. 5. Absence de voie de recours

Les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Commentaire :

Cet article du projet de loi prévoit qu'aucune voie de recours n'existe contre les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce. Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, il a paru indiqué de régler cette question expressément dans le texte de la future loi sous examen, alors qu'elle est de nature à prêter à discussion.

Sans vouloir entrer dans la discussion des « actes de gouvernement »⁶, il est communément admis par les doctrines française, belge et allemande⁷ que le droit d'accorder ou de refuser une grâce est un « acte souverain » qui ne saurait faire l'objet d'un recours juridictionnel.

Hormis le fait qu'une grâce n'est toujours qu'une faveur et jamais un droit, force est de constater en outre que l'argument principal qui jouerait en faveur d'un recours juridictionnel, à savoir la protection juridictionnelle effective dont doit disposer chaque citoyen dans un Etat de droit, n'est pas un argument dirimant en l'occurrence. En effet, dans le cas des grâces, le citoyen a déjà pu bénéficier d'un double degré de juridiction devant les juridictions pénales elles-mêmes, d'un recours en cassation, éventuellement d'un recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme, voire d'un recours devant la chambre de l'application des peines. Prévoir une voie de recours contre un refus de grâce équivaldrait donc quasiment à créer une nouvelle voie de recours additionnelle, dont la nécessité voire la plus-value n'est pas établie.

S'y ajoute qu'une telle voie de recours devrait être prévue, selon les principes généraux de notre système juridique, devant les juridictions administratives alors que la décision en cause devrait être qualifiée de décision administrative. Or, cela reviendrait à refaire devant les juridictions de l'ordre administratif un procès qui a déjà été mené devant les juridictions de l'ordre judiciaire, alors que, en règle générale, les demandeurs avancent dans le cadre de leur demande en grâce du moins en partie les mêmes arguments que ceux déjà avancés devant le juge judiciaire.

Art. 6. Entrée en vigueur

(1) La présente loi entre en vigueur le même jour que l'article 39 de la Constitution tel qu'il est issu de la proposition de révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, XI et XII de la Constitution.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les dispositions de l'article 3 relatives à la commission des grâces entrent en vigueur le jour qui suit la publication de la présente loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

⁶ Cf. notamment Rusen ERGEC & Francis DELAPORTE in „Le contentieux administratif en droit luxembourgeois », Bulletin de jurisprudence administrative, édition 2021, page 37, n° 48 et 49

⁷ La Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé par une décision de principe du 24 avril 1969 qu'en Allemagne les refus de grâce ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Commentaire :

Cet article du projet de loi prévoit une entrée en vigueur différente que celle prévue par le droit commun, alors que l'objectif est de faire entrer en vigueur la future loi sous examen le même jour que la révision constitutionnelle dont sera issu l'article 39 nouveau de la Constitution, étant la base constitutionnelle de la présente loi. Une entrée en vigueur concomitante des deux dispositions légales en cause serait en effet la meilleure hypothèse, alors qu'il est admis qu'au vu du libellé du futur article 39 de la Constitution, le Grand-Duc ne saurait plus accorder des grâces après l'entrée en vigueur de cet article, si la loi sous examen n'est pas également entrée en vigueur.

Néanmoins, afin de pouvoir entamer dans l'immédiat les démarches nécessaires pour l'organisation de la nouvelle commission des grâces, il est également proposé, par le paragraphe 2 de cet article, de faire entrer en vigueur l'article 3 de la future loi sous examen, qui règle l'organisation de la commission des grâces, le jour qui suit la publication de la future loi sous examen au Journal officiel.

Art. 7. Dispositions transitoires

(1) Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux demandes en grâce introduites après son entrée en vigueur.

(2) La commission de grâce instituée conformément à l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce reste en fonction jusqu'à son remplacement conformément à l'article 3 et du règlement grand-ducal y prévu.

Commentaire :

Au vu de la grande différence entre les situations juridiques avant et après l'entrée en vigueur de la future loi sous examen, il est proposé, par le paragraphe 1^{er} de cet article, de la rendre applicable uniquement aux demandes en grâce introduites après son entrée en vigueur.

En outre, le paragraphe 2 de cet article vise à prévoir que la commission des grâces instituée sur base des anciennes dispositions puisse continuer à travailler normalement, même sur les demandes en grâce introduites après l'entrée en vigueur de la future loi sous examen, jusqu'à son remplacement en bonne et due forme sur base des nouvelles dispositions légales.

Echange de vues

M. Léon Gloden (CSV) signale qu'il ressort de la lecture des dispositions que le droit de grâce n'est pas limité à certains types d'infraction et ne cantonne pas uniquement aux contraventions ou aux délits. Ainsi, *a priori*, une personne condamnée par une juridiction répressive pour des éléments relevant d'un crime pourrait introduire une telle demande en grâce.

L'expert gouvernemental confirme qu'aucune limitation, au niveau des infractions commises, n'est prévue par la loi en projet. En effet, une personne condamnée pour un crime pourrait donner lieu à une demande en grâce.

Mme Simone Beissel (DP) signale que ni le texte de l'article 38 actuel de la Constitution, ni l'article 39 issu de la révision constitutionnelle ne fixent un nombre maximal de demandes de bénéficiaire du droit de grâce à introduire par une personne. En cas de refus de la demande, rien n'empêche *a priori* une personne condamnée de réintroduire une nouvelle demande en la matière.

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) signale que le projet de loi rend le droit de grâce plus dans la conscience du grand public. Ainsi, il se pose la question de savoir pour quels types d'infraction les demandes sont introduites et si la commission des grâces, qui sera créée par la voie légale, ne sera pas submergée dans le futur proche de demandes nouvelles.

Mme Cécile Hemmen (LSAP) se demande si une demande en grâce doit être motivée par le Grand-Duc.

L'expert gouvernemental signale qu'au cours de l'année 2021, 259 demandes ont été introduites, dont 226 ont porté sur des interdictions de conduire. Ainsi, les infractions portant sur les violations du code de la route constituent la très grande majorité des délits pour lesquels les personnes condamnées introduisent une demande en grâce. Ils s'ensuivent par la suite 23 demandes en grâce portant sur des condamnations à une peine d'emprisonnement et quelques demandes portant sur des amendes et des confiscations. L'orateur estime que le risque est faible que la commission des grâces sera submergée de demandes en grâce une fois que la présente loi entrera en vigueur.

Il est précisé que la décision finalement prise par le chef d'Etat n'est pas motivée et elle n'est susceptible d'aucun recours.

*

2. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

09



Commission de la Justice

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2023

Ordre du jour :

1. 8134 **Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc**
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi et examen des articles

2. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Gilles Baum remplaçant M. Pim Knaff, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement remplaçant M. Marc Goergen, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, 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, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Luc Reding, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Goergen, M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

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

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

1. 8134 **Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc**

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi

M. Charles Margue (Président-Rapporteur) explique, en guise d'introduction, l'historique lié au droit de grâce et la philosophie inhérente de cette disposition qui date de l'ancien régime.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) confirme que le droit de grâce constitue un reliquat historique. Dans le cadre de la révision constitutionnelle récemment adoptée par le Constituant, le Parlement aurait pu décider de ne pas reprendre cette disposition dans la refonte constitutionnelle. Or, le choix politique en la matière a été fait dans le sens de maintenir cette disposition dans la révision constitutionnelle, c'est la raison pour laquelle le présent projet de loi entend légiférer sur la mise en œuvre de l'article 39¹ de la Constitution en déterminant les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions. Il ressort du libellé de l'article 39 prémentionné qu'il s'agit d'une matière réservée à la loi.

A noter que l'article 38² actuel de la Constitution, qui restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, confère au Grand-Duc un droit de grâce. Si les Députés

¹ L'article 39 nouveau de la Constitution, tel qu'il a été introduit par la proposition de révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (doc. parl. n° 7700) est libellé comme suit : « *Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.* »

² « *Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.* ».

sont intéressés par le nombre de demandes introduites, il y a lieu de signaler que le rapport d'activité du ministère de la Justice, qui est publié³ annuellement sur internet du ministère, fournit des statistiques en la matière.

L'expert gouvernemental explique que le droit de grâce a fait partie intégrante de la Constitution depuis 1868. Le législateur national n'a jusqu'à présent jamais légiféré en la matière. A noter que la plupart des Etats européens qui disposent d'un chef d'Etat monarque prévoient un tel droit de grâce.

Quant à la terminologie, il y a lieu de distinguer le droit de grâce des notions voisines existantes.

Ainsi, il convient de relever plusieurs éléments distincts :

- l'amnistie retire à des faits pénalement répréhensibles leur caractère infractionnel, est généralement une prérogative du pouvoir législatif et est une mesure en règle générale collective qui concerne plusieurs personnes à la fois ;
- la prescription de la peine intervient par le seul écoulement du temps et rend l'exécution de la peine prononcée légalement impossible, tandis que le droit de grâce est la simple dispense facultative de l'exécution d'une peine ;
- la réhabilitation, qui peut intervenir de droit ou sur demande, ne concerne pas l'exécution de la peine mais vise à faire disparaître, après l'exécution de la peine, la condamnation du casier judiciaire afin de faciliter la réinsertion sociale du condamné ;
- l'aménagement de la peine est une voie de recours juridictionnelle prévue par la loi qui permet de modifier les modalités d'exécution d'une peine sans en dispenser le condamné.

Examen des articles

Art. 1^{er}. Objet et définitions

(1) La présente loi a comme objet la mise en œuvre de l'article 39 de la Constitution en déterminant les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

(2) Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « juridictions » : les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire siégeant en matière pénale ;
- 2° « peines » : les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction lors de la condamnation pénale d'une personne ;
- 3° « remettre une peine » : dispenser intégralement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée ;
- 4° « réduire une peine » : dispenser partiellement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée, ou commuer la peine prononcée en une peine moins sévère.

Commentaire :

L'article 1^{er} du projet de loi, en son paragraphe 1^{er}, détermine l'objet de la future loi et, en son paragraphe 2, propose certaines définitions ayant paru utiles et nécessaires afin d'assurer une application correcte de la future loi dans son ensemble.

³ Pour le rapport d'activité de l'année 2021, cf. :

<https://gouvernement.lu/fr/publications/rapport-activite/minist-justice/mjust/2021-rapport-activites-mjust.html>

Les points 1° et 2° du paragraphe 2 visent à clarifier qu'uniquement les peines prononcées par les juridictions pénales peuvent faire l'objet d'une grâce. Ainsi, les jugements et arrêts du Tribunal administratif et de la Cour administrative ne peuvent faire l'objet d'une grâce alors qu'ils ne prononcent pas de peine au sens de la future loi sous examen.

Etant donné que la chambre de l'application des peines, instituée dans le cadre de la réforme pénitentiaire par une loi du 20 juillet 2018⁴, correspond également à la définition proposée au point 1° du paragraphe 2, les aménagements de la peine décidés par cette juridiction peuvent également faire l'objet d'une demande en grâce.

En outre, certains éléments du dispositif d'un jugement ou d'un arrêt prononcé par une juridiction de l'ordre judiciaire siégeant en matière pénale ne peuvent pas non plus faire l'objet d'une grâce lorsqu'il ne s'agit pas d'une peine, comme par exemple la condamnation de l'auteur aux frais de justice ou à des dommages-intérêts au bénéfice de la victime de l'infraction pénale qui s'est constituée partie civile.

En revanche, l'ensemble des peines prévues par la loi ainsi que les interdictions et peines accessoires prononcées, notamment, en application des articles 11 et 21 du Code pénal ou d'une autre disposition légale peuvent faire l'objet d'une grâce.

Les points 3° et 4° du paragraphe 2 visent à préciser qu'une grâce peut consister à dispenser une personne intégralement ou partiellement de l'exécution de la peine prononcée, et qu'une réduction de la peine peut également consister à remplacer la peine prononcée par une peine moins sévère.

Art. 2. Procédure

(1) Les demandes en grâce individuelles adressées par toute personne intéressée au Grand-Duc sont transmises par la Maison du Grand-Duc au ministre de la Justice qui les transmet au procureur général d'Etat aux fins de la saisine de la commission des grâces. Elles peuvent également être déposées auprès du procureur général d'Etat ou du ministre de la Justice. Les pièces justificatives et pertinentes sont à joindre à la demande écrite qui est dûment motivée et signée par le demandeur, respectivement son avocat. Lorsque le demandeur est mineur, la demande en grâce est introduite par une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou, le cas échéant, par un avocat mandaté à cette fin. Lorsque le demandeur est un incapable majeur, la demande est introduite par son représentant légal ou, le cas échéant, par un avocat mandaté à cette fin.

(2) Le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété au préalable, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, par l'avis et toutes autres informations pertinentes relatives à la situation de la personne condamnée de la part :

- 1° de la Police grand-ducale qui, à cet effet, peut consulter son fichier central ;
- 2° du Service Central d'Assistance Sociale, et, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation ;
- 3° du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée le cas échéant.

Les dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations.

(3) L'avis de la commission des grâces est retourné par le biais du procureur général d'Etat au ministre de la Justice qui le transmet, avec sa proposition, à la Maison du Grand-Duc.

⁴ Cf. notamment les articles 696 à 703 du Code de procédure pénale

(4) La Maison du Grand-Duc transmet la décision prise souverainement par le Grand-Duc au ministre de la Justice qui en informe le demandeur en grâce par écrit et qui transmet copie de cette information au procureur général d'Etat et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

(5) Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel.

Commentaire :

Cet article du projet de loi propose la procédure à suivre afin d'introduire une demande en grâce et s'inspire très largement de la procédure informelle qui est actuellement appliquée.

Même si la procédure y prévue n'est pas, en elle-même, une condition pour obtenir une grâce au sens de l'article 39 nouveau de la Constitution, il a paru néanmoins utile, pour des raisons de transparence, de prévoir les modalités y afférentes dans le cadre de la future loi sous examen.

En règle générale, la demande est adressée directement au Grand-Duc, mais il arrive également qu'elle est adressée au Ministre de la Justice ou au Procureur général d'Etat.

A noter que la formulation « ...*demandes en grâce individuelles*... » utilisée au paragraphe 1^{er} signifie que chaque demande ne doit concerner qu'une seule personne et qu'il n'est pas admis d'introduire une demande qui concernerait plusieurs personnes. Cette disposition s'impose alors que chaque demande en grâce fait l'objet d'une instruction individuelle au sein de la commission des grâces et qu'un mélange de personnes à ce sujet serait de nature à mettre en danger le bon déroulement de la procédure et la protection des données à caractère personnel des différents demandeurs. En revanche, une même demande en grâce peut concerner plusieurs peines prononcées à l'égard de la même personne.

En tout état de cause, la demande en grâce est transmise par le Procureur général d'Etat à la commission des grâces pour avis. Le secrétariat de la commission prépare alors le dossier en le complétant de toutes informations utiles concernant le demandeur et la peine prononcée, et la commission délibère sur la demande lors d'une réunion.

L'avis de la commission des grâces est ensuite transmis par le biais du Procureur général d'Etat au Ministre de la Justice qui le transmet, avec une proposition de décision, à la Maison du Grand-Duc.

Le Grand-Duc prend alors sa décision souveraine qui est transmise au Ministre de la Justice qui en informe le demandeur et les instances concernées par l'exécution de la décision souveraine.

Le paragraphe 5 de cet article vise à clarifier qu'une grâce ne peut être accordée qu'à titre individuel à une personne. Cette disposition vise à écarter la possibilité des grâces dites « collectives ». Historiquement, les grâces collectives ont consisté à accorder à un nombre indéterminé de personnes la remise d'une peine, en règle générale une amende de faible envergure, à l'occasion d'un événement d'importance nationale, comme par exemple l'avènement au trône d'un Souverain ou une autre date jubilaire nationale. Or, même si les grâces collectives sont devenues rares⁵, de sorte qu'elles sont considérées par une grande partie de la doctrine comme étant tombées en désuétude, la question de la possibilité de ces grâces s'est posée lors de l'élaboration du projet de loi sous examen.

⁵ Au Luxembourg, la dernière grâce collective remonte au 23 juin 1998.

Or, si la possibilité d'accorder une grâce reste, en tant que telle, un instrument valable en tant qu'ultime moyen de correctif dans le cadre de l'exécution des peines, toujours est-il que cette plus-value est uniquement assurée sur base d'une évaluation individuelle de chaque cas d'espèce ce qui, par définition, n'est pas le cas lors d'une grâce collective.

En ce sens, la paragraphe 5 sous examen s'inspire de l'article 60, paragraphe 2, de la Loi fondamentale allemande et de l'article 17 de la Constitution française, révisée sur ce point en 2008, qui prévoient des dispositions similaires. A noter que la Constitution belge ne prévoit pas de disposition similaire, même si la doctrine belge est majoritairement de l'avis que les grâces collectives sont également tombées en désuétude en Belgique.

A noter que les grâces collectives ne sont pas à confondre avec les amnisties qui, elles, sont de la compétence du législateur qui peut, par voie législative, toujours adopter des amnisties.

Art. 3. Commission des grâces

(1) Il est institué une commission des grâces qui a comme mission de donner son avis sur chaque demande en grâce.

(2) La commission se compose comme suit :

- 1° quatre magistrats de l'ordre judiciaire, dont :
 - a) un membre de la Cour d'appel ;
 - b) un membre du Parquet général ;
 - c) un membre à choisir parmi les magistrats des tribunaux d'arrondissement, et
 - d) un membre à choisir parmi les magistrats du ministère public près des tribunaux d'arrondissement ;
- 2° un membre d'un des barreaux d'avocats ;
- 3° deux membres des chambres professionnelles.

Pour chaque membre effectif de la commission, un membre suppléant est nommé, à choisir selon les mêmes critères que le membre effectif, qui a vocation à remplacer le membre effectif en cas d'empêchement. Ne peuvent être membres de la commission les magistrats qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée.

Deux fonctionnaires ou employés de l'administration judiciaire sont nommés respectivement secrétaire et secrétaire suppléant de la commission des grâces.

(3) La commission est présidée par le magistrat de la Cour d'appel ou son suppléant. En cas d'empêchement, la commission est présidée par le magistrat le plus ancien en rang. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. La commission ne peut délibérer valablement que si au moins quatre de ses membres sont présents.

Sur décision du président de la commission, celle-ci peut se réunir exceptionnellement par visioconférence ou autre moyen de télécommunication permettant l'identification des membres participant à la réunion. Les membres qui participent par un tel moyen sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité visés à l'alinéa 1^{er}.

(4) Les membres effectifs et suppléants de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant sont nommés sur proposition :

- 1° du Procureur général d'Etat pour les quatre magistrats, le secrétaire et son suppléant ;
- 2° du Bâtonnier pour le membre du barreau d'avocat, et
- 3° du Président de la chambre professionnelle concernée pour les deux membres des chambres professionnelles.

(5) Les membres effectifs et suppléants, de même que le secrétaire et son suppléant, sont nommés pour un terme de deux ans. Leur mandat est renouvelable. En cas de démission d'un membre effectif ou suppléant ou du secrétaire ou de son suppléant, il est pourvu à une nouvelle nomination dont le bénéficiaire termine le mandat de son prédécesseur.

(6) Le Grand-Duc nomme par arrêté les membres effectifs et leurs suppléants ainsi que le secrétaire et son suppléant dans les conditions déterminées aux paragraphes 2 à 5.

(7) Les membres de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant touchent une indemnité à fixer par règlement grand-ducal qui détermine également les modalités de fonctionnement de la commission.

Commentaire :

Cet article du projet de loi reprend en substance les dispositions de l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce, tout en les complétant de certaines dispositions nouvelles jugées pertinentes et nécessaires.

En vertu du paragraphe 1^{er}, la commission des grâces est donc appelée à donner son avis sur chaque demande en grâce dont est saisi le Grand-Duc.

A noter que le paragraphe 5 propose de porter la durée du mandat des membres de la commission des grâces d'un an à deux ans, alors qu'il s'est avéré que la durée de mandat d'un an est très courte.

En outre, le paragraphe 7 de l'article sous examen prévoit une base légale appropriée pour l'indemnité que les membres de la commission touchent, alors que cette indemnité n'est actuellement accordée que sur base d'une décision du Gouvernement en Conseil.

Art. 4. Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces

(1) Afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission des grâces peuvent consulter les jugements et arrêts de condamnation et traiter les informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

- 1° du Répertoire National des Personnes Physiques ;
- 2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;
- 3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;
- 4° du fichier central de la Police grand-ducale ;
- 5° du Service Central d'Assistance Sociale ;
- 6° du fichier « amendes » du Procureur général d'Etat ;
- 7° du fichier « interdictions de conduire » du Procureur général d'Etat ;
- 8° du fichier « exécution des peines » du Procureur général d'Etat ;
- 9° du fichier « personnes détenues » du Procureur général d'Etat ;
- 10° du Registre de Commerce et des Sociétés ;
- 11° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 12° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les transports dans ses attributions.

(2) Les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées par le secrétaire de la commission ou son suppléant pour être mises à la disposition de la commission des grâces.

Ces informations peuvent être partagées avec les agents publics du Ministère d'Etat, du Ministère de la Justice et du Parquet général qui ont un besoin d'en connaître pour la seule finalité du traitement d'une demande en grâce.

L'introduction d'une demande en grâce vaut consentement de la personne concernée au traitement des données pertinentes et nécessaires visées au paragraphe 1^{er}.

(3) Les données à caractère personnel collectées doivent avoir un lien direct avec les motifs de consultation. Seules les données à caractère personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées.

(4) La demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservés au Ministère de la Justice pendant une durée de cinq ans. Pendant ce délai, seuls les agents publics du Ministère de la Justice qui ont un besoin d'en connaître peuvent y accéder et les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai de cinq ans, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales.

Une copie de l'avis des grâces et de l'arrêté grand-ducal concernant une demande en grâce sont également conservés au secrétariat de la commission des grâces.

Commentaire :

Cet article de la future loi sous examen propose des dispositions légales concernant la collecte d'informations par la commission des grâces afin de pouvoir rendre un avis circonstancié et actualisé par rapport à la personne demanderesse et sa situation eu égard à des faits pénaux et l'exécution des peines prononcées à son égard.

A cette fin, le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit la liste limitative des fichiers qui peuvent être consultés, soit par la Police, le Service Central d'Assistance Sociale et les Services Psycho-Social et Socio-Educatifs des centres pénitentiaires lorsqu'ils sont demandés en leur avis, soit par le secrétaire de la commission des grâces elle-même, afin que cette dernière puisse s'entourer des informations pertinentes et actuelles pour émettre un avis.

L'ensemble des informations collectées sont ensuite transmises par la commission des grâces via le Procureur général d'Etat au Ministre de la Justice et la Maison du Grand-Duc, afin que toutes les instances concernées disposent des mêmes informations pour rendre leur avis, respectivement prendre une décision souveraine.

Il est en effet indispensable que la commission des grâces puisse vérifier la ou les adresses indiquées par le demandeur (fichier *sub* 1°), qu'elle ait un aperçu de toutes les condamnations prononcées à l'égard du demandeur (fichier *sub* 2°), qu'elle puisse s'informer de l'état actuel d'une procédure judiciaire en cours (fichier *sub* 3°), qu'elle soit informée si des faits pénaux nouveaux ont été enregistrés à l'égard du demandeur (fichier *sub* 4°), qu'elle soit informée sur l'ensemble des amendes pénales à charge du demandeur (fichier *sub* 6°), qu'elle soit informée de la situation actuelle des interdictions de conduire judiciaires prononcées à l'égard du demandeur (fichier *sub* 7°), qu'elle soit informée de la situation actuelle de l'exécution des peines prononcées contre le demandeur (fichier *sub* 8°), qu'elle soit informée de la situation de détention en prison du demandeur (fichier *sub* 9°), qu'elle soit informée des éventuelles activités professionnelles indépendantes du demandeur (fichier *sub* 10°), qu'elle soit informée sur l'état de paiement des amendes à charge du demandeur (fichier *sub* 11°), et qu'elle soit informée si le demandeur en grâce pour une interdiction de conduire judiciaire ne se trouve

pas par ailleurs sous le coup d'une interdiction de conduire administrative prononcée par le ministre ayant les transports dans ses attributions.

Art. 5. Absence de voie de recours

Les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Commentaire :

Cet article du projet de loi prévoit qu'aucune voie de recours n'existe contre les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce. Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, il a paru indiqué de régler cette question expressément dans le texte de la future loi sous examen, alors qu'elle est de nature à prêter à discussion.

Sans vouloir entrer dans la discussion des « actes de gouvernement »⁶, il est communément admis par les doctrines française, belge et allemande⁷ que le droit d'accorder ou de refuser une grâce est un « acte souverain » qui ne saurait faire l'objet d'un recours juridictionnel.

Hormis le fait qu'une grâce n'est toujours qu'une faveur et jamais un droit, force est de constater en outre que l'argument principal qui jouerait en faveur d'un recours juridictionnel, à savoir la protection juridictionnelle effective dont doit disposer chaque citoyen dans un Etat de droit, n'est pas un argument dirimant en l'occurrence. En effet, dans le cas des grâces, le citoyen a déjà pu bénéficier d'un double degré de juridiction devant les juridictions pénales elles-mêmes, d'un recours en cassation, éventuellement d'un recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme, voire d'un recours devant la chambre de l'application des peines. Prévoir une voie de recours contre un refus de grâce équivaldrait donc quasiment à créer une nouvelle voie de recours additionnelle, dont la nécessité voire la plus-value n'est pas établie.

S'y ajoute qu'une telle voie de recours devrait être prévue, selon les principes généraux de notre système juridique, devant les juridictions administratives alors que la décision en cause devrait être qualifiée de décision administrative. Or, cela reviendrait à refaire devant les juridictions de l'ordre administratif un procès qui a déjà été mené devant les juridictions de l'ordre judiciaire, alors que, en règle générale, les demandeurs avancent dans le cadre de leur demande en grâce du moins en partie les mêmes arguments que ceux déjà avancés devant le juge judiciaire.

Art. 6. Entrée en vigueur

(1) La présente loi entre en vigueur le même jour que l'article 39 de la Constitution tel qu'il est issu de la proposition de révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, XI et XII de la Constitution.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les dispositions de l'article 3 relatives à la commission des grâces entrent en vigueur le jour qui suit la publication de la présente loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

⁶ Cf. notamment Rusen ERGEC & Francis DELAPORTE *in* „Le contentieux administratif en droit luxembourgeois », Bulletin de jurisprudence administrative, édition 2021, page 37, n° 48 et 49

⁷ La Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé par une décision de principe du 24 avril 1969 qu'en Allemagne les refus de grâce ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Commentaire :

Cet article du projet de loi prévoit une entrée en vigueur différente que celle prévue par le droit commun, alors que l'objectif est de faire entrer en vigueur la future loi sous examen le même jour que la révision constitutionnelle dont sera issu l'article 39 nouveau de la Constitution, étant la base constitutionnelle de la présente loi. Une entrée en vigueur concomitante des deux dispositions légales en cause serait en effet la meilleure hypothèse, alors qu'il est admis qu'au vu du libellé du futur article 39 de la Constitution, le Grand-Duc ne saurait plus accorder des grâces après l'entrée en vigueur de cet article, si la loi sous examen n'est pas également entrée en vigueur.

Néanmoins, afin de pouvoir entamer dans l'immédiat les démarches nécessaires pour l'organisation de la nouvelle commission des grâces, il est également proposé, par le paragraphe 2 de cet article, de faire entrer en vigueur l'article 3 de la future loi sous examen, qui règle l'organisation de la commission des grâces, le jour qui suit la publication de la future loi sous examen au Journal officiel.

Art. 7. Dispositions transitoires

(1) Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux demandes en grâce introduites après son entrée en vigueur.

(2) La commission de grâce instituée conformément à l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce reste en fonction jusqu'à son remplacement conformément à l'article 3 et du règlement grand-ducal y prévu.

Commentaire :

Au vu de la grande différence entre les situations juridiques avant et après l'entrée en vigueur de la future loi sous examen, il est proposé, par le paragraphe 1^{er} de cet article, de la rendre applicable uniquement aux demandes en grâce introduites après son entrée en vigueur.

En outre, le paragraphe 2 de cet article vise à prévoir que la commission des grâces instituée sur base des anciennes dispositions puisse continuer à travailler normalement, même sur les demandes en grâce introduites après l'entrée en vigueur de la future loi sous examen, jusqu'à son remplacement en bonne et due forme sur base des nouvelles dispositions légales.

Echange de vues

M. Léon Gloden (CSV) signale qu'il ressort de la lecture des dispositions que le droit de grâce n'est pas limité à certains types d'infraction et ne cantonne pas uniquement aux contraventions ou aux délits. Ainsi, *a priori*, une personne condamnée par une juridiction répressive pour des éléments relevant d'un crime pourrait introduire une telle demande en grâce.

L'expert gouvernemental confirme qu'aucune limitation, au niveau des infractions commises, n'est prévue par la loi en projet. En effet, une personne condamnée pour un crime pourrait donner lieu à une demande en grâce.

Mme Simone Beissel (DP) signale que ni le texte de l'article 38 actuel de la Constitution, ni l'article 39 issu de la révision constitutionnelle ne fixent un nombre maximal de demandes de bénéficiaire du droit de grâce à introduire par une personne. En cas de refus de la demande, rien n'empêche *a priori* une personne condamnée de réintroduire une nouvelle demande en la matière.

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) signale que le projet de loi rend le droit de grâce plus dans la conscience du grand public. Ainsi, il se pose la question de savoir pour quels types d'infraction les demandes sont introduites et si la commission des grâces, qui sera créée par la voie légale, ne sera pas submergée dans le futur proche de demandes nouvelles.

Mme Cécile Hemmen (LSAP) se demande si une demande en grâce doit être motivée par le Grand-Duc.

L'expert gouvernemental signale qu'au cours de l'année 2021, 259 demandes ont été introduites, dont 226 ont porté sur des interdictions de conduire. Ainsi, les infractions portant sur les violations du code de la route constituent la très grande majorité des délits pour lesquels les personnes condamnées introduisent une demande en grâce. Ils s'ensuivent par la suite 23 demandes en grâce portant sur des condamnations à une peine d'emprisonnement et quelques demandes portant sur des amendes et des confiscations. L'orateur estime que le risque est faible que la commission des grâces sera submergée de demandes en grâce une fois que la présente loi entrera en vigueur.

Il est précisé que la décision finalement prise par le chef d'Etat n'est pas motivée et elle n'est susceptible d'aucun recours.

*

2. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

8134/01

N° 8134¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

* * *

AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE

(14.3.2023)

Par courrier du 16 janvier 2023, Madame le Procureur Général d'Etat a transmis à la Cour une lettre de Madame le Ministre de la Justice du 5 janvier 2023 par laquelle celle-ci a demandé de solliciter l'avis de la Cour concernant le projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc.

La Cour entend formuler les observations suivantes :

Sous l'article 1^{er} intitulé « *objet et définitions* », (2)- 1^o, quant au terme de « *juridiction* », la Cour propose de préciser « *les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire luxembourgeois siégeant en matière pénale* ». Le droit d'accorder une grâce étant une prérogative du pouvoir souverain, le Grand-Duc n'a pas ce pouvoir lorsque les condamnations ont été prononcées par un tribunal étranger, même si par la suite, la personne condamnée est transférée au centre pénitentiaire de Luxembourg en vue de l'exécution de sa peine.

Il est proposé de remplacer le libellé « *art. 2 procédure* » par le libellé « *art.2 domaine* » disposant que « *le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel* ». La Cour estime que cette disposition n'a pas sa place sous l'article 2 intitulé « *procédure* », destiné à régler les aspects procéduraux.

Sous l'article 2 intitulé « *procédure* », (1), il est proposé de remplacer les termes « *toute personne intéressée* » par « *la personne condamnée, respectivement son avocat* ».

Quant aux documents complémentaires à transmettre au secrétaire de la commission des grâces, visés à l'article 2 intitulé « *procédure* », il est proposé de remplacer le terme « *avis* » par ceux de « *rapport écrit* » et de modifier le libellé de l'article 2-(2)- 2^o comme suit :

« *du Service Central d'Assistance Sociale, si la personne condamnée est suivie par un agent de probation, respectivement si elle est domiciliée à l'étranger* », et de modifier le libellé de l'article 2-(2)-3^o comme suit :

« *du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée le cas échéant, notamment lorsqu'elle n'est pas suivie par un agent de probation* ».

Tel que relevé ci-avant, la disposition sous le point (5) n'a pas sa place sous l'intitulé « *article 2 procédure* » et devrait figurer dans une disposition à part.

Si la Cour ne s'oppose pas à la disposition aux termes de laquelle « *ne peuvent être membres de la commission les magistrats qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée* », elle donne toutefois à considérer que dans la pratique, l'absence d'intervention des magistrats est souvent difficile à vérifier notamment en raison du fait que la décision de condamnation remonte à des années et que l'intervention des magistrats peut être intervenue à un stade quelconque de la procédure.

La Cour approuve les auteurs du projet de loi d'avoir indiqué sous l'article 4 intitulé « *accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces* », (1)- 1^o à 12^o, l'ensemble des documents et informations auxquels la commission des grâces doit pouvoir accéder. La

Cour insiste sur le caractère indispensable de la consultation de ces fichiers afin de pouvoir apprécier le mérite de la demande en grâce.

Sous l'article 4-(4) alinéa 2, les termes « *des grâces* » sont à précéder des termes « *de la commission* »

Pour le surplus, le texte du projet de loi est cohérent et ne donne lieu à aucune critique.

Luxembourg, le 14 mars 2023

Le président de chambre
Elisabeth WEYRICH

8134/03

N° 8134³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

* * *

**AVIS DU PARQUET DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT
DE LUXEMBOURG**

(15.3.2023)

Le projet de loi n° 8134 a pour objet de mettre en œuvre l'article 39 de la Constitution suivant lequel « *le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions* ».

L'article 38 ancien de la Constitution, Chapitre III de la Puissance souveraine §1^{er} De la Prérogative du Grand-Duc se lit comme suit : « *Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.* »

A l'instar de la Belgique¹ et de la France², cette prérogative du Grand-Duc sera dorénavant encadrée législativement. Il convient de relever que le texte de loi tel que proposé ne restreint pas significativement le pouvoir souverain et fixe plutôt des règles de procédure. La seule précision apportée quant au fond est celle que le droit de grâce collectif n'est dorénavant plus possible, le Grand-Duc n'ayant plus le pouvoir de remettre collectivement une peine.

Cet encadrement législatif est à accueillir positivement. La décision du Grand-Duc reste souveraine, mais non arbitraire.

L'article 1 du projet de loi détermine les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions en matière pénale.

Selon l'article 1^{er} (2) le droit de grâce se rapporte aux seules condamnations pénales et est étranger aux sanctions disciplinaires et administratives, aux condamnations civiles et aux mesures de sûreté, les restitutions, dommages et intérêts, frais de justice et indemnités de procédure ne peuvent pas non plus être remises ou réduites par voie de grâce³.

Le Parquet se permet de signaler que la grâce est dépourvue d'effet rétroactif, ce qui a pour effet que les condamnations déjà subies demeurent acquises et que l'exécution de la peine fait obstacle à toute mesure de grâce. L'exécution totale ou partielle de certaines peines fait obstacle à ce que la peine ou la partie de peine exécutée puisse encore faire l'objet d'une mesure de grâce. Ainsi le transfert de la propriété du bien confisqué dans le patrimoine de l'Etat, opère dès la date à laquelle la décision de confiscation est coulée en force de choses jugées.⁴

Le Parquet rejoint le législateur dans sa volonté de laisser au Grand-Duc une très large marge d'appréciation dans les aménagements possibles à apporter aux peines prononcées par les juridictions en

1 En Belgique, le droit de grâce est ancré dans l'article 110 de la Constitution « Le Roi a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux ministres et aux membres des Gouvernements de communauté et de région. » La décision est prise par le Roi, sur proposition du Ministre compétent, qui aura recueilli auparavant l'avis des autorités compétentes. Cette procédure ne semble pas être encadré par un texte de loi.

2 En France, le droit de grâce est régi par le seul article 17 de la Constitution « Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel ».

3 Cass belge, 3 janvier 1955, Pas., 1955, I, p.443

4 Note de Monsieur le Procureur d'Etat du 28 novembre 2013 relative à une demande en grâce en vue de mettre à néant la confiscation d'un bien.

matière pénale. Le projet de loi admet aussi bien une dispense totale que partielle de l'exécution de la peine, voire un aménagement ou une modification de la peine prononcée. La grâce étant une mesure de clémence, le Grand-Duc doit effectivement pouvoir décider qu'un condamné soit dispensé de subir tout ou partie de sa peine ou doit exécuter une sanction plus douce que celle initialement prononcée.

L'article 2 traite de la procédure et prévoit que la commission des grâces peut être saisie par « toute personne intéressée ». Si le législateur entend ouvrir la possibilité de saisine de la commission des grâces non seulement au condamné lui-même, mais également à des personnes tierces à la condamnation à exécuter, ne faudrait-il pas dans un souci de clarté définir la notion de « personne intéressée » ?

L'article 3 du projet de loi ne fait qu'entériner la composition et le fonctionnement actuels de la commission des grâces, de sorte que le Parquet n'a pas d'observations particulières à formuler, sauf en ce qui concerne les exclusions à siéger des membres de la commission des grâces ; « ne peuvent être membres de la commission les magistrats qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée ». S'il paraît évident qu'un magistrat qui a concouru au jugement du demandeur en grâce doit s'abstenir de siéger dans l'affaire, la formulation du « magistrat qui a concouru à l'instruction » est assez vague et imprécise. Cette formulation vise-t-elle également les membres des Parquets ?

L'article 4 énumère les fichiers et registres que les membres de la commission des grâces peuvent consulter afin de pouvoir aviser utilement la demande en grâce introduite. Le ministère public propose d'ajouter à la liste des fichiers pouvant être consultés celui relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs géré par le Centre commun de la sécurité sociale, dans la mesure où le critère de l'emploi peut parfois être décisif dans l'octroi ou non d'une mesure de clémence, notamment par exemple lorsqu'il s'agit d'aménager la peine de l'interdiction de conduire provisoire avec l'exception pour les trajets professionnels. En outre, la demande en grâce peut viser une interdiction de port ou de détention d'armes, ne serait-il pas opportun d'inclure dans cette liste l'accès au fichier des armes prohibées du ministre ayant la Justice dans ses attributions.

Ne faudrait-il pas lire dans le dernier alinéa de l'article 4 « une copie de l'avis de la commission des grâces » au lieu de « une copie de l'avis des grâces » ?

Il est très judicieux de prévoir expressément dans l'article 5 du projet de loi qu'aucune voie de recours n'est possible contre la décision du Grand-Duc, ce qui définit l'essence même de la grâce. La grâce est fondamentalement une prérogative régaliennne. C'est un droit reconnu au Grand-Duc et une faveur à l'égard du condamné.

Les membres de la commission des grâces ont jusqu'à présent toujours respecté le secret professionnel, de sorte qu'une référence à l'article 458 du Code pénal pourrait être intégrée dans le texte de loi.

Luxembourg, le 15/03/2023

*Pour le Procureur d'Etat,
Le Substitut Principal,
Martine WODELET*

8134/04

N° 8134⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

* * *

**AVIS DES ACTUELS MEMBRES EFFECTIF
ET SUPPLEANT DE LA COMMISSION DES
GRACES CHOISIS PARMIS LES MAGISTRATS
DES TRIBUNAUX D'ARRONDISSEMENT**

**(Monsieur le juge d'instruction-directeur Eric SCHAMMO,
membre effectif, et Madame le juge d'instruction Jacqueline
KINTZELÉ, membre suppléant)**

Retourné à Monsieur le Président du Tribunal d'Arrondissement de et à Luxembourg comme suite à votre demande du 16 janvier 2023 dans le prolongement de la demande de Madame le Procureur Général d'Etat du 10 janvier 2023 avec les observations suivantes :

Par dépêche du 5 janvier 2023, Madame la ministre de la Justice a demandé l'avis des autorités judiciaires sur le *projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc*, lequel a été déposé le 04 janvier 2023 à la Chambre des Députés sous le N° 8134 (ci-après le « Projet de loi »).

*

REMARQUES GENERALES :

Ce Projet de loi a comme objet la mise en œuvre de l'article 39 nouveau de la Constitution, tel qu'il a été introduit par la proposition de révision constitutionnelle (doc. parl. n° 7700) aux termes duquel « *Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions* ».

Le libellé de cet article 39 nouveau de la Constitution prévoit donc la mise en place d'un cadre législatif déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc et encadrant notamment de manière plus précise la procédure de traitement des demandes en grâce individuelle et des avis à émettre par la Commission des grâces.

Si les articles du Projet de loi s'inspirent largement des modalités pratiques et administratives de la procédure existant à l'heure actuelle, la mise en place de ce cadre législatif a l'avantage de déterminer avec plus de clarté et de transparence les conditions d'octroi du droit de grâce par le Grand-Duc et le fonctionnement de la Commission des grâces, ce qui constitue une avancée certaine par rapport au cadre antérieur, basé majoritairement sur la pratique et les quelques dispositions parcellaires ayant existé auparavant (l'article 38 ancien de la Constitution et l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce). Il s'agit en particulier d'une avancée pour les justiciables qui peuvent ainsi mieux évaluer l'opportunité d'introduire un recours en grâce individuelle en comprenant plus précisément les éléments pris en considération par les membres de la Commission des grâces dans le cadre de leurs avis donnés sur chaque demande en grâce.

Les rédacteurs du présent avis saluent également le fait que le législateur ait enfin prévu, dans le cadre de la fiche financière annexée au Projet de loi, une revalorisation des indemnités/jetons de

présence à allouer tant aux membres dits « internes » (magistrats) qu'aux membres dits « externes » (représentant du barreau d'avocats et représentants des chambres professionnelles), alors que le niveau actuel de ces indemnités est tout à fait dérisoire, voire anecdotique, surtout au vu du contexte de l'évolution récente du niveau des prix, et il ne reflète nullement les investissements en temps et en travail fournis par les membres de la Commission des grâces lors de chacune de leurs séances en vue d'un examen consciencieux de chaque demande de grâce individuelle présentée par un justiciable ou son mandataire de justice. Cette revalorisation s'imposait d'autant plus pour les magistrats pour lesquels les indemnités actuellement allouées sont à un niveau encore moins élevé que celui déjà minime alloué aux membres dits « externes » sans que cette différence de traitement ne soit objectivement justifiée, alors que les magistrats assument leur mission au sein de la Commission des grâces, tout comme les membres externes, en plus de leur charge de travail à temps plein dans le cadre de leurs fonctions respectives au sein de la magistrature et apportent de surcroît leur expertise juridique dans le cadre de l'examen des dossiers.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er} (Objet et définitions)

Concernant le paragraphe (1), les rédacteurs du présent avis s'interrogent s'il ne serait pas opportun de préciser à cet endroit que le droit de grâce du Grand-Duc consistant à « remettre » ou « réduire les peines prononcées par les juridictions » se limite aux peines prononcées par les juridictions nationales, car si cela est à l'évidence sous-entendu et clair pour les juristes, cela aurait le mérite de la clarté pour les justiciables surtout pour un pays situé au cœur de l'Europe dont les juridictions sont régulièrement confrontées à des dossiers comportant de nombreux éléments d'extranéité et à des justiciables aux parcours parfois complexes.

Cette remarque s'explique plus précisément par le fait que, dans le passé à au moins une reprise, un justiciable a présenté une demande de grâce individuelle à la Commission des grâces, alors qu'il exécutait au Luxembourg une peine de prison qui avait été prononcée à son encontre par une juridiction étrangère. La Commission des grâces a alors émis un avis défavorable au motif notamment que la peine en question n'avait pas été prononcée par les juridictions nationales. De même un justiciable peut faire l'objet de peines prononcées à l'étranger ayant pour lui des répercussions sur le territoire national (en particulier en matière d'interdiction de conduire)

Le paragraphe (2) n'appelle pas d'observations particulières concernant ses points 1^o, 3^o et 4^o.

En revanche, concernant son point 2^o qui définit les « peines » dans les termes suivants : « *les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction lors de la condamnation pénale d'une personne* », la formulation retenue mériterait, le cas échéant, d'être complétée au vu de l'objectif de clarification des peines pouvant faire l'objet d'un droit de grâce, tel qu'il est recherché selon le commentaire de cet article annexé au Projet de loi.

En effet, les rédacteurs du présent avis s'interrogent s'il n'y aurait pas lieu de préciser plus clairement l'intention du législateur quant à sa volonté d'inclure ou non au droit de grâce les peines obligatoires, c'est-à-dire celles où le pouvoir d'appréciation des juridictions disparaît (telles certaines interdictions, la destitution des titres, grades, fonctions etc. et la confiscation spéciale en matière criminelle), ceci notamment au regard de la formulation plus explicite de l'article 87 du Code pénal aux termes duquel « *Les incapacités prononcées par les juges ou attachées par la loi à certaines condamnations cessent par la remise que Je Grand-Duc peut en faire, en vertu du droit de grâce* ».

L'article 1, paragraphe (2), point 2^o, pourrait ainsi se lire comme suit : « *Les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction lors de la condamnation pénale d'une personne ou attachées par la loi à certaines condamnations pénales* ».

Se pose également la question du sort réservé aux confiscations spéciales qui, bien que peines accessoires, ne sont pas reprises dans la définition précitée.

Article 2 (Procédure)

Les paragraphes (1) à (5) qui reflètent la pratique actuelle n'appellent pas d'observations particulières, mais les rédacteurs du présent avis s'interrogent s'il n'y aurait pas lieu d'insérer à la fin du

paragraphe (2) une précision selon laquelle les avis de la Commission des grâces sont rendus après une délibération entre ses membres conformément aux dispositions de l'article 3, paragraphe (3).

Article 3 (Commission des grâces)

Les paragraphes (1) à (6) de cet article n'appellent pas d'observations particulières.

Quant au paragraphe (7) de cet article, qui prévoit désormais une base légale pour l'indemnité allouée aux membres de la Commission des grâces, les auteurs du présent avis renvoient à leurs remarques générales.

Article 4 (Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces)

Le paragraphe (1) de cet article n'appelle pas d'observations particulières hormis le fait qu'il a le mérite de la transparence concernant l'ensemble des données et informations à caractère personnel susceptibles d'être consultées par les membres de la Commission des grâces afin de leur permettre d'apprécier de manière circonstanciée les faits faisant l'objet de la demande et la situation actuelle de la personne ayant déposée cette demande de grâce qui leur est soumise pour avis.

Les paragraphes (2) à (4) n'appellent, quant à eux, pas d'observations particulières.

Article 5 (Absence de voies de recours)

Cet article n'appelle pas d'observations particulières.

Article 6 (Entrée en vigueur)

Le paragraphe (1) de cet article n'appelle pas non plus d'observations particulières.

Concernant le paragraphe (2), les rédacteurs du présent avis constatent qu'au vu du commentaire de cet article annexé au Projet de loi, l'objectif de cette entrée en vigueur différente de l'article 3 paragraphe (2) de la future loi au jour qui suit la publication de la future loi au Journal officiel doit permettre d'entamer dans l'immédiat les démarches nécessaires pour l'organisation de la nouvelle Commission des grâces. Cela implique dès lors la nomination rapide des membres effectifs et suppléants de cette nouvelle Commission par arrêtés grand-ducaux conformément à l'article 3 paragraphe (6).

A ce moment, il y aurait également lieu de publier dans la foulée le règlement grand-ducal prévu par l'article 3 paragraphe (7) qui doit non seulement fixer les indemnités (revalorisées) qui seront touchées par les membres de la Commission des grâces, ainsi que le secrétaire et son suppléant, mais également déterminer « *les modalités de fonctionnement de la Commission* ».

Article 7 (Dispositions transitoires)

Le paragraphe (1) n'appelle pas d'observations particulières, hormis le fait qu'en présence des dispositions spécifiques de l'article 6, il serait peut-être opportun de clarifier à cet endroit l'entrée en vigueur visée, a priori celle prévue par l'article 6, paragraphe (1).

Concernant le paragraphe (2), qui doit notamment permettre d'assurer la continuité du travail de la Commission des grâces, les rédacteurs du présent avis s'interrogent s'il n'y aurait pas lieu de renvoyer à la fin dudit point à « *l'arrêté grand-ducal y prévu* » en lieu et place du « *règlement grand-ducal* » prévu à l'article 3 du Projet de loi, alors que les membres effectifs et suppléants de la Commission des grâces, ainsi que le secrétaire et son suppléant, sont nommés par arrêté grand-ducal dans les conditions déterminées au paragraphes 2 à 5 (cf. article 3, paragraphe (6)), tandis que l'indemnité que les membres de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant touchent sera, quant à elle, fixée par un règlement grand-ducal (cf. article 3, paragraphe 7).

L'article 7, paragraphe (2), se lirait ainsi comme suit : « *La commission de grâce instituée conformément à l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce reste en fonction jusqu'à son remplacement conformément à l'article 3 et de l'arrêté grand-ducal y prévu* ».

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8134/02

N° 8134²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

* * *

AVIS DU PARQUET GENERAL

(26.1.2023)

Suivant transmis du 5 janvier 2023, le Ministère de la Justice a soumis à l'avis des autorités judiciaires le projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc.

Ce projet de loi met en œuvre l'article 39 de la Constitution suivant lequel « *le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions* ». Cette disposition entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

Par distinction à l'article 38 actuel de la Constitution, l'exercice du droit de grâce par le Grand-Duc est, en vertu de la nouvelle disposition constitutionnelle, appelé à être réglementé par la loi.

Or, bien que la nouvelle disposition constitutionnelle autorise la loi à encadrer l'exercice du droit de grâce par le chef de l'Etat et donc d'y apporter également des restrictions touchant le fond de ce droit, le projet de loi continue, comme par le passé, de laisser une large liberté au Grand-Duc en la matière. A l'instar du régime actuel, le droit de grâce est limité aux peines, donc aux sanctions pénales, à l'exclusion notamment des sanctions à caractère administratif ou disciplinaire et des condamnations civiles. Si le projet de loi définit les notions de « remise de peine » et « réduction de peine », en précisant que la réduction de peine peut également consister à commuer la peine prononcée en une peine moins sévère, ces définitions n'apportent aucun élément nouveau par rapport au régime actuel. Par ailleurs, il est expressément prévu que la décision du Grand-Duc est, comme par le passé, souveraine (article 2, paragraphe 4) et n'est donc susceptible d'aucun recours (article 5).

Le projet de loi apporte une seule limite de fond à l'exercice droit de grâce en prévoyant que le Grand-Duc ne peut exercer ce droit qu'à titre individuel, refusant par là au Grand-Duc un droit de grâce collectif tel qu'il l'a exercé en dernier lieu le 23 juin 1998 à l'occasion de l'institution du Grand-Duc Héritier Henri comme Lieutenant-Représentant.¹ Les auteurs du projet de loi motivent la suppression du droit de grâce collectif par la considération qu'il est tombé en désuétude. Le Parquet général approuve ce choix, le droit de grâce collectif, accordé indistinctement à l'ensemble des condamnés à une certaine peine, sans prise en considération de circonstances personnelles particulières, est difficilement conciliable avec le respect dû aux décisions de justice et au principe de la séparation des pouvoirs.

Il est cependant remarqué que la disposition de fond qui prévoit que le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel fait l'objet, dans le projet de loi, d'un paragraphe 5 de l'article 2 intitulé « procédure » qui a pour objet de fixer les règles de procédure prévues pour le traitement des demandes en grâce. S'agissant d'une règle de fond, et même de la seule disposition légale touchant le fond du droit de grâce pris en vertu de la nouvelle disposition de l'article 39 de la Constitution, le soussigné considère que pour des motifs purement juridiques, la disposition limitant le droit de grâce du Grand-Duc aux grâces individuelles mériterait de trouver sa place non pas dans un article intitulé « procédure »

¹ Arrêté grand-ducal du 23 juin 1998 (Mémorial A – n° 47 du 26 juin 1998). Ce droit de grâce collectif avait été accordé pour les amendes correctionnelles et de police uniques ou multiples n'excédant pas 50.000 francs luxembourgeois (environ 1.240 euros).

destiné à régler des aspects procéduraux, mais plutôt dans un article à part, par exemple un article 2 intitulé « domaine ».

Hormis ce point touchant le fond du droit de grâce, le projet de loi se limite à fixer des aspects procéduraux. Il détermine la procédure à suivre pour le traitement des demandes en grâces, il détermine la composition et le mode de fonctionnement de la commission des grâces, mais surtout, il réglemente l'accès par la commission des grâces à des données personnelles du demandeur à l'effet de se prononcer dans un avis sur le bien-fondé de chaque demande en grâce. Sur ce dernier point, le projet de loi comble une lacune importante laissée ouverte par l'ancienne réglementation. L'article 38 actuel de la Constitution a comme seul acte d'exécution un arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce. Au plus tard avec la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, cet arrêté est devenu totalement insuffisant.

Le Parquet général n'a pas d'observations à formuler concernant les dispositions sur la composition et le fonctionnement de la commission des grâces, dans la mesure où elles reprennent en substance les dispositions de l'arrêté grand-ducal modifiée du 11 juin 1925. La composition de la commission des grâces reste ainsi inchangée.

Le Parquet général approuve le projet de loi en ce qu'il a pour objet de fournir un cadre légal à un fonctionnement efficace de la commission des grâces.

Conformément à la pratique actuelle de la commission des grâces, il est prévu qu'elle peut solliciter l'avis et toutes informations pertinentes de la Police ou du Service Central d'Assistance Sociale, respectivement du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire où le demandeur serait incarcéré. La Police est appelée à effectuer une enquête et en dresser rapport. A cet effet, elle convoque le demandeur afin de l'interroger sur sa situation personnelle (familiale, professionnelle, financière) actuelle. Elle vérifie pareillement si le demandeur a récemment commis de nouvelles infractions qui ne figureraient pas encore au casier judiciaire. A cette fin, l'accès au fichier central est indispensable. Si le demandeur est suivi par un agent de probation ou est incarcéré, un avis du Service Central d'Assistance Sociale respectivement du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire où le demandeur est détenu est sollicité.

Afin de permettre à la commission des grâces d'émettre un avis éclairé et pertinent, il est indispensable qu'elle puisse consulter les décisions pénales (jugements, arrêts) qui ont infligé la condamnation qui fait l'objet du recours en grâce, de même que l'ensemble des fichiers énumérées à l'article 4 et ceci pour les motifs indiqués dans le commentaire des articles du projet de loi. Le Parquet général ne peut qu'approuver ces dispositions. Il est remarqué à cet égard que le bulletin n° 1 du casier judiciaire permet à la commission des grâces – qui est composée majoritairement de magistrats – de vérifier non seulement l'ensemble des condamnations non encore réhabilitées de l'intéressé, y inclus celle sur laquelle porte la demande en grâce, mais également l'existence de grâces antérieures qui y sont inscrites².

Le Parquet général n'a pas d'observations à formuler par rapport aux autres dispositions du projet de loi.

Il soulève cependant encore là question s'il n'y a pas lieu de prévoir que les membres de la commission des grâces sont tenus au secret professionnel de l'article 458 du Code pénal.

Luxembourg, le 26 janvier 2023

Pour le procureur général d'Etat,
Le premier avocat général
Marc HARPES

² Article 2 5) de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire (Mémorial A n° 85 du 6 mai 2013).

8134/05

N° 8134⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(16.5.2023)

Par dépêche du 12 janvier 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Les avis de la Cour supérieure de justice, du procureur général d'État, du procureur d'État de Luxembourg et des actuels membres effectifs et suppléants de la commission des grâces choisis parmi les magistrats des tribunaux d'arrondissement ont été communiqués au Conseil d'État en date du 2 mai 2023.

Les avis des juridictions administratives, de l'Autorité de contrôle judiciaire, de la Commission nationale pour la protection des données, de l'Ordre des avocats des Barreaux de Luxembourg et de Diekirch, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'article 51 de la Constitution révisée reprend l'actuel article 38 de la Constitution, tout en l'adaptant sur deux points. D'une part, il est dorénavant prévu que les conditions du droit du Grand-Duc de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions sont à déterminer par la loi. D'autre part, l'exception concernant les membres du Gouvernement a été supprimée, de telle sorte que les membres du Gouvernement ayant été pénalement condamnés pourront, dorénavant, également bénéficier du droit de grâce du Grand-Duc.

Si la première adaptation prend sa source dans la volonté du pouvoir constituant d'adapter le texte de la Constitution à l'exercice réel des pouvoirs en reformulant certaines dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs réservés au Grand-Duc, la seconde adaptation découle de l'objectif de la révision constitutionnelle de rapprocher le régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement de celui de droit commun.

D'après ses auteurs, le projet de loi sous avis propose de déterminer les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc peut exercer le droit de grâce, « en s'inspirant largement des modalités pratiques et administratives de la procédure actuelle ».

Actuellement, le seul texte d'exécution de l'article 38 de la Constitution est constitué par l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition d'une commission appelée « Commission de grâce ». Ce texte se limite à prévoir, en se référant à l'article 38 de la Constitution, une telle commission, d'en déterminer la composition, la présidence et la durée des mandats.

Au commentaire des articles de la proposition de révision n° 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, il est précisé à l'endroit de l'article 56 initial, censé remplacer

l'actuel article 38 de la Constitution, que « le droit de grâce est une mesure par laquelle le chef de l'État dispense en tout ou en partie de l'exécution d'une peine pénale [...]. Aux termes des dispositions en vigueur, notamment l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce, le Grand-Duc statue sur les demandes de grâce après avoir pris l'avis de la Commission de grâce. Les décisions du Grand-Duc sont contresignées par un Ministre. [...] La loi proposée pour régler le droit de grâce peut reprendre les dispositions de l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925 modifié à plusieurs reprises ».

Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi ont repris le mécanisme d'une commission permanente composée majoritairement de magistrats et chargée d'examiner et d'aviser les demandes en grâce. Certaines questions d'ordre administratif ont également été réglées dans le texte proposé. Dans la mesure où la loi en projet respecte le cadre tracé par la nouvelle disposition constitutionnelle, cette façon de procéder ne pose pas problème. Il en est de même de certaines dispositions qui, sans être expressément prévues par la Constitution, sont généralement admises par la doctrine en matière de droit de grâce et conformes aux principes de l'État de droit, notion désormais formellement consacrée par l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution révisée.

Le Conseil d'État estime que la compétence réservée au législateur de conditionner l'exercice du droit de grâce par le Grand-Duc peut aller plus loin que la fixation par la loi de simples modalités administratives sans pour autant mettre en cause l'essence de ce droit.

Enfin, le Conseil d'État partage le souci du Gouvernement de conférer une base juridique au traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre des dossiers de demandes en grâce.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} relatif à l'objet du projet de loi sous revue est à supprimer, étant donné qu'il ne présente aucune plus-value normative. En effet, le paragraphe 1^{er} vise à indiquer sur quoi porte l'acte en question et devrait donc être relégué à l'exposé des motifs.

Si toutefois les auteurs entendent maintenir le paragraphe sous examen, il y aura lieu de remplacer la référence à l'article 39 de la Constitution par celle à l'article 51 de la Constitution. En effet, le nouvel article 39 est issu de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Par l'effet de l'article 4 de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution, l'article 39 précité est renuméroté et devient l'article 51 de la Constitution révisée. Dans les développements suivants, il sera d'ailleurs fait référence à l'article 51 de la Constitution révisée.

Le paragraphe 2 entend définir un certain nombre de notions pour l'application de la loi en projet. Or, aucune de ces notions ne figure dans le dispositif de la loi en projet, mis à part le terme « peines », qui figure à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 8^o, qui vise néanmoins le fichier « exécution des peines ». En définitive, il ne s'agit pas de définir des notions employées dans le dispositif de la loi en projet, mais bien de définir les notions figurant à l'article 51 de la Constitution révisée. Or, un tel procédé peut, en principe, poser problème. En effet, définir des notions figurant dans un acte hiérarchiquement supérieur risque non seulement de dénaturer le texte de la norme supérieure, mais également d'en altérer la portée normative et le champ d'application. Dans la mesure où les définitions proposées sont conformes à l'interprétation du régime des demandes en grâce telle qu'elle découle tant de la doctrine que de l'Administration, le Conseil d'État propose d'en faire abstraction¹.

Article 2

L'article sous examen règle la procédure d'introduction des demandes de grâce, de leur traitement ainsi que de la prise de décision sur ces demandes.

Il convient de noter que la procédure de transmission des demandes de grâce est particulièrement lourde. En effet, le paragraphe 1^{er} prévoit que lorsque le Grand-Duc est directement saisi d'une demande de grâce, la Maison du Grand-Duc transmet la demande au ministre de la Justice, qui transmet la demande au procureur général d'État qui lui-même saisit la commission des grâces. Le Conseil d'État

¹ Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux, pages 164-165.

demande de ne pas faire une référence expresse dans le texte à la Maison du Grand-Duc, une administration créée par l'arrêté grand-ducal modifié du 9 octobre 2020 portant institution de la Maison du Grand Duc sur base de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution, mais de viser le Grand Duc, auquel a été attribué le droit de grâce.

Pour ce qui est des règles de transmission, il est superfétatoire de les prévoir dans le texte sous examen. Il s'agit de procédures internes aux différentes administrations. Pour ce qui est de la possibilité de déposer une demande auprès du ministre de la Justice ou du procureur général d'État, il est rappelé qu'en application de la procédure de droit commun, une demande doit être adressée au Grand-Duc, compétent pour prendre une décision sur cette demande. En vertu des règles de la procédure administrative non contentieuse (article 1^{er} du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes), toute autorité qui s'estime incompétamment saisie est tenue de transmettre la demande sans délai à l'autorité compétente, en informant le demandeur.

Le paragraphe 1^{er} vise encore les « demandes en grâce individuelles ». Dans la mesure où il est expressément précisé au paragraphe 5 que « le Grand Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel », le qualificatif est superflu à cet endroit du texte.

Pour ce qui est des termes « personne intéressée », le Conseil d'État s'interroge qui est visé. La notion de « personne intéressée » est vaste et n'est pas nécessairement limitée à la personne condamnée. Le Conseil d'État demande que soit visée la « personne concernée », à moins que les auteurs n'ont l'intention d'élargir le champ des personnes admises à introduire une demande en grâce. Dans ce cas, il y a lieu de déterminer avec précision les critères qui caractérisent une telle personne intéressée.

En ce qui concerne les termes « pièces justificatives et pertinentes », se pose la question de leur signification. Le terme « justificatives » implique que pour obtenir la grâce, il suffise de remplir, de façon objective, des conditions légales existantes. Or, le droit de grâce est un droit du Grand-Duc, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation souverain, même si sa décision, nécessairement muni du contre-seing ministériel, se basera notamment sur l'avis de la commission des grâces. De même, le terme « pertinentes » manque de précision. Le Conseil d'État propose d'employer les termes « pièces à l'appui [de la demande] ».

En ce qui concerne les termes « avocat mandaté à cette fin », le Conseil d'État se demande de qui doit émaner le mandat de l'avocat visé au projet de loi sous avis. Le Conseil d'État comprend que tant le mineur que le majeur incapable pourront mandater un avocat.

Pour ce qui est du paragraphe 2, celui-ci appelle les observations et interrogations suivantes.

Le point 1^o prévoit que la Police grand-ducale est amenée à donner son avis (sur la demande en grâce) et que ses agents peuvent, à cette fin, consulter le fichier central de la Police grand-ducale. Dans son avis du 26 janvier 2023, le procureur général d'État fait remarquer que dans la pratique actuelle, « [l]a Police est appelée à effectuer une enquête et en dresser rapport. A cet effet, elle convoque le demandeur afin de l'interroger sur sa situation personnelle (familiale, professionnelle, financière) actuelle. Elle vérifie pareillement si le demandeur a récemment commis de nouvelles infractions qui ne figureraient pas encore au casier judiciaire ». Il convient tout d'abord de relever que tant que le demandeur n'a pas été condamné par une décision coulée en force de chose jugée, il n'est pas à considérer comme « ayant commis » de nouvelles infractions. Ensuite, le Conseil d'État note que cette pratique, si les auteurs ont l'intention de la maintenir dans le futur, n'est ni prévue en principe ni encadrée par la loi en projet. Si les auteurs entendent maintenir une telle pratique, le Conseil d'État insiste pour qu'elle soit prévue et suffisamment encadrée par la loi en projet. Dans cette hypothèse, le Conseil d'État suggère de s'inspirer du mécanisme de l'enquête administrative prévue par l'article 14 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions.

La formulation du point 2^o prête à confusion, notamment en ce qui concerne les termes « et, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation ». Le Conseil d'État comprend que ces termes constituent une condition relative à l'intervention du service psycho-social et psycho-éducatif du centre pénitentiaire, visé par le point 3^o. Si la lecture du Conseil d'État est correcte, il conviendrait d'écrire :

« 2^o du Service central d'assistance sociale ;

3^o du service psycho-social et socio-éducatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été le cas échéant incarcérée, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation. »

En ce qui concerne le paragraphe 3, il est renvoyé aux observations précédentes relatives à la lourdeur de la procédure et à la référence à la « Maison du Grand-Duc ».

Pour ce qui est du paragraphe 4, il y a lieu de supprimer le terme « souverainement », étant donné qu'en vertu de l'article 44, paragraphe 3, de la Constitution révisée, la décision du Grand-Duc, qui ne peut revêtir que la forme d'un arrêté grand-ducal, doit être contresignée par un ministre. En outre, il y a lieu de tenir compte des observations formulées à l'endroit du paragraphe 1^{er}, de telle sorte qu'il convient d'écrire :

« (4) L'arrêté grand-ducal accordant ou refusant la grâce est notifié au demandeur en grâce et communiqué à son avocat, au procureur général d'État et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. »

Article 3

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, reprend, avec quelques adaptations mineures, l'article 1^{er} de l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce.

Au point 1^o du paragraphe 2, il y a lieu d'écrire « d) un membre à choisir parmi les magistrats des parquets près des tribunaux d'arrondissement ; »

En ce qui concerne le membre issu des barreaux d'avocats, le Conseil d'État comprend la formulation en ce sens que ce représentant fera l'objet d'une proposition commune de la part des barreaux de Luxembourg et de Diekirch. Il y a lieu de le préciser au paragraphe 4, point 3^o.

Le Luxembourg comptant actuellement cinq chambres professionnelles, le Conseil d'État suppose que les auteurs du projet de loi sous avis entendent maintenir un système de rotation entre les différentes chambres pour la désignation des deux membres.

En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État insiste pour rédiger comme suit la seconde phrase :

« Ne peuvent siéger dans le cadre d'une demande en grâce les magistrats qui ont concouru [...]. »

En effet, le fait d'avoir ainsi concouru ne crée pas une incompatibilité avec le fait d'être membre effectif ou suppléant, mais uniquement une impossibilité de siéger dans une affaire donnée. Pour le surplus, le Conseil d'État se demande pour quelles raisons d'autres causes de partialité, comme par exemple un lien de parenté ou d'alliance, n'ont pas été énoncées dans le texte sous avis.

Le paragraphe 2, alinéa 3, est à reformuler comme suit :

« La commission est assistée par un secrétaire. Le secrétaire et son suppléant sont choisis parmi les fonctionnaires et employés de l'administration judiciaire. »

Il est proposé de fusionner les paragraphes 4 et 6, pour rédiger le paragraphe 4 comme suit :

« (4) Les membres effectifs et suppléants ainsi que le secrétaire et son suppléant sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition : [...]. »

Le paragraphe 6 pourra ainsi être supprimé.

Au paragraphe 7, il est prévu que « [l]es membres de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant touchent une indemnité à fixer par règlement grand-ducal qui détermine également les modalités de fonctionnement de la commission ». D'après la fiche financière, il est prévu de remplacer le système actuel des indemnités par un système de jetons de présence par réunion. Afin d'éviter tout risque d'incompatibilité avec les exigences constitutionnelles des articles 99 et 103 de la Constitution, le Conseil d'État demande de prévoir que « [L]es modalités de fonctionnement et les jetons de présence des membres et du secrétaire de la commission sont fixés par règlement grand-ducal. » Cette formulation aurait en outre l'avantage d'éviter des problèmes de formulation, étant donné qu'il semble logique que seuls les membres ayant effectivement siégé dans une réunion de la commission ont droit à des jetons de présence.

Article 4

L'article sous examen règle l'accès aux différentes données à caractère personnel pour les besoins de l'élaboration de l'avis par la commission des grâces.

Le Conseil d'État rappelle que le traitement de données à caractère personnel est strictement encadré par le droit européen et que le traitement visé par le projet de loi sous avis tombe notamment sous les

dispositions de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. En effet, le droit de grâce est directement lié à l'exécution des peines et le traitement visé a trait à la matière d'exécution de sanctions pénales, matière expressément énumérée à l'article 1^{er} de la loi précitée du 1^{er} août 2018 définissant son champ d'application. Le traitement doit dès lors respecter en tous points les principes de traitement et les délais de conservation et d'examen tels que déterminés par cette loi.

En ce qui concerne l'accès aux différentes banques de données détenues par d'autres administrations, le Conseil d'État rappelle que la consultation de telles données à caractère personnel doit répondre aux principes de nécessité et de proportionnalité. Lorsqu'elles sont traitées, des délais appropriés pour l'effacement des données doivent être prévus.

La disposition sous examen soulève de nombreuses interrogations de la part du Conseil d'État.

Tout d'abord, la liste des banques de données d'où proviendront les données à traiter est longue.

À la lecture tant du commentaire de l'article que de l'avis du procureur général d'État, il n'est, en outre, pas clair qui a accès à tous ces traitements de données.

L'article 4, paragraphe 1^{er}, précise d'où proviennent les données à caractère personnel à traiter dans le cadre des demandes en grâce. Le paragraphe 2 dispose que « les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées par le secrétaire de la commission ou son suppléant pour être mises à la disposition de la commission des grâces ». Cela signifie-t-il que le secrétaire de la commission des grâces (ou son suppléant) obtient un accès direct aux traitements de données à caractère personnel énumérés au paragraphe 1^{er} ? Dans le commentaire de l'article, les auteurs expliquent « que le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit la liste limitative des fichiers qui peuvent être consultés, soit par la Police, le Service Central d'Assistance Sociale et les Services Psycho-Social et Socio-Éducatifs des centres pénitentiaires lorsqu'ils sont demandés en leur avis, soit par le secrétaire de la commission des grâces elle-même [sic], [...] ». Or, le texte du projet de loi n'indique pas avec la précision requise quelle institution a accès à quel fichier. Seul l'article 2, paragraphe 2, point 1^o, prévoit que la Police grand ducale peut consulter son fichier central en vue de donner son avis. Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations relatives à l'article 2, paragraphe 2, point 1^o.

Le Conseil d'État relève, par ailleurs, qu'à supposer que le secrétaire ait accès à tous les fichiers énumérés (et *a fortiori* les membres de la commission des grâces), cette situation est pour le moins incongrue, étant donné que l'instance prenant la décision sur la demande de grâce, à savoir le Grand-Duc, n'a pas d'accès direct aux données visées, ces données n'étant que « partagées » par le secrétaire une fois collectées, tandis que l'instance émettant l'avis (la commission des grâces) a un tel accès direct, par le biais de son secrétaire.

Pour ce qui est du point 3^o, l'accès à l'application nécessiterait une autorisation préalable par le procureur général d'État dans les conditions fixées par le projet de loi n° 7882 relatif à l'application JU-CHA².

Quid de la base légale des fichiers visés aux points 6^o à 9^o ? Ces fichiers ne figurent pas dans le projet de loi relatif à l'application JU-CHA.

Quid encore des fichiers visés aux points 11^o et 12^o et de leur base légale ?

Au paragraphe 2 se pose la question de la nécessité d'autoriser le partage des informations avec les agents publics du Ministère d'État. En effet, les institutions et ministères impliqués dans la procédure des demandes de grâce sont le Grand-Duc, le cas échéant la Maison du Grand-Duc, le ministre de la Justice ainsi que le procureur général d'État. Il est essentiel de réduire au maximum le nombre de personnes ayant accès à de telles données.

Si les objectifs précités poursuivent ainsi des buts légitimes, à savoir notamment traiter une demande en grâce, le Conseil d'État estime pourtant qu'il existe la possibilité de recourir à des moyens moins incisifs que d'accorder à une personne un accès direct à un grand nombre de fichiers contenant des données à caractère personnel pour atteindre ces buts.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen pour contrariété à l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril

2 Projet de loi n° 7882 portant :

1^o introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ;

2^o modification du Code de procédure pénale.

2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, qui est transposé par l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

Le Conseil d'État recommande aux auteurs de s'inspirer de la voie empruntée par la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, et plus particulièrement son article 14, qui prévoit une enquête administrative à effectuer par le ministre de la Justice. Dans le cadre du projet de loi sous avis, la solution pourrait dès lors consister à prévoir que la commission des grâces se prononce, par un avis, sur base de rapports motivés de la part de la Police grand-ducale et du procureur général d'État, qui pourront, chacun pour ce qui le concerne, consulter les fichiers dont ils disposent.

Pour ce qui est de l'alinéa 2 du paragraphe 2, le Conseil d'État en demande la suppression, étant donné que la loi en projet règle le traitement de données à caractère personnel et qu'il ne faut donc pas de consentement.

En ce qui concerne la conservation pendant une durée de cinq ans de la demande en grâce et de l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande, prévue au paragraphe 4, le Conseil d'État rappelle, dans ce contexte, que les données collectées ne peuvent, en vertu du principe de limitation de la durée de conservation des données, consacré à l'article 4, paragraphe 1^{er}, lettre e), de la directive 2016/680, transposé par l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre e), de la loi précitée du 1^{er} août 2018, être conservées au-delà d'une durée qui excède celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Au vu de ce principe, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui justifieraient en l'occurrence une conservation générale de cinq ans. Le commentaire de l'article reste muet sur ce point. À défaut d'explications quant à la justification du délai de conservation, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attendant des clarifications à cet égard. En tout état de cause, il faudrait viser une période maximale de cinq ans.

Pour ce qui est de l'alinéa 2 du paragraphe 4, le Conseil d'État en demande la suppression, étant donné que le traitement archivistique est réglé à suffisance par la loi modifiée du 17 août 2018 relative à l'archivage.

Article 5

Le Conseil d'État peut se rallier aux arguments juridiques développés par les auteurs du projet de loi sous avis pour justifier l'absence de voie de recours contre une décision de refus partiel ou intégral de la demande en grâce. C'est une position qui est également partagée par la doctrine française et belge en la matière. Dans le commentaire des articles de la proposition de révision n° 6030 précitée il y est fait référence.

Article 6

Le paragraphe 1^{er} est à reformuler comme suit :

« La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution. »

En ce qui concerne le paragraphe 2, se pose la question de sa nécessité. Les dispositions relatives à la commission des grâces pourront être mises en œuvre dès le jour de l'entrée en vigueur de la loi en projet. Il est suggéré de supprimer le paragraphe 2. L'entrée en vigueur prématurée de cette disposition pourra d'ailleurs créer des problèmes de cohérence avec la commission de grâce actuellement établie en vertu de l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925.

Rien n'empêche la mise en place et le choix des personnes appelées à siéger au sein de la commission des grâces, quitte à ce que l'arrêté de nomination soit pris le jour même de l'entrée en vigueur de la future loi.

Article 7

Il convient de rappeler l'article 18, paragraphe 2, de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, en vertu duquel « [à] compter du

jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables ». En vertu de cette disposition, l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925 sera contraire à la Constitution dès le 1^{er} juillet 2023, en ce que celle-ci requiert une loi formelle pour la fixation des conditions de l'exercice du droit de grâce. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à cette disposition transitoire pour contrariété avec l'article 51 de la Constitution et avec l'article 18, paragraphe 2, de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution.

*

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 « Service central d'assistance sociale », « Ministère de la justice », « procureur général d'État », « bâtonnier », « président de la chambre professionnelle concernée », « Répertoire national des personnes physiques », « Registre de commerce et des sociétés », « service psychosocial et socioéducatif » et « ministre ayant les Transports dans ses attributions ».

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, troisième phrase, il convient d'écrire « et signée respectivement par le demandeur ou par son avocat ».

Aux quatrième et cinquième phrases, les termes « , le cas échéant, » sont à supprimer, car superfétatoires.

Au paragraphe 2, point 3^o, les termes « le cas échéant » sont à supprimer pour être superfétatoires.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « [...] une commission des grâces, ci-après « commission » qui [...] ». Par la suite, il y a lieu d'employer systématiquement la forme abrégée introduite.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, points 6^o, 8^o et 9^o, il y a respectivement lieu d'écrire « fichier ».

Au paragraphe 3, première phrase, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Articles 6 et 7 (7 et 6, selon le Conseil d'Etat)

L'ordre des articles sous revue est à inverser.

À l'article 6, paragraphe 1^{er}, et à l'instar des autres textes en la matière, il y a lieu de reformuler le texte de l'article sous revue de la manière suivante :

« **Art. 7.** La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, à l'exception de l'article 3, qui entre en vigueur le jour qui suit la publication de la présente loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 16 mai 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8134/06

N° 8134⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(9.6.2023)

1. Conformément à l'article 8 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données (ci-après la « loi du 1er août 2018 portant organisation de la CNPD »), transposant l'article 46.1.c) de la directive (UE) n°2016/680 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physique à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après la « Directive ») la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD »), « conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données personnelles ».

2. Par ailleurs, l'article 27.2 de la loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, transposant l'article 28.2 de la directive susmentionnée en droit national, dispose que la CNPD « est consultée dans le cadre de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal qui se rapporte au traitement. »

3. Par courrier en date du 5 janvier 2023, Madame la Ministre de la Justice a invité la Commission nationale à se prononcer sur projet de loi n° 8134 déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc (ci-après le « projet de loi »).

4. La Commission nationale entend limiter ses observations aux dispositions ayant trait à la protection des données à caractère personnel, à savoir l'article 2, paragraphe 2 ainsi qu'à l'article 4 du projet de loi.

*

REMARQUE LIMINAIRE

5. La Commission nationale comprend à la lecture du projet de loi que la commission des grâces est amenée à collecter et à traiter des données à caractère personnel à l'occasion de demandes de grâce. Il convient de rappeler à cet égard que la tenue d'un fichier de données à caractère personnel collectées et traitées par une autorité administrative doit reposer sur une base légale conformément à l'article 6.3 du RGPD¹.

6. Cet article prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ces deux cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

7. De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ».

8. Le considérant 41 du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme².

9. En vertu des dispositions précitées, ces bases légales devraient établir des dispositions spécifiques visant à déterminer, entre autres, les types de données traitées, les personnes concernées, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données ou encore les opérations et procédures de traitement.

10. Ainsi, pour que la licéité du traitement dans le secteur public soit assurée, il faut disposer d'un texte normatif national ou supranational qui peut amener une administration ou un service à devoir traiter des données pour remplir ses missions³. S'il ne faut pas qu'un texte prescrive spécifiquement un traitement de données, « la finalité du traitement doit cependant être précise, dans la mesure où le texte amenant l'administration à traiter des données doit permettre aux administrés d'en déduire la nature des données et les fins pour lesquelles celles ci sont utilisées »⁴.

1 L'article 6 paragraphe (3), lu ensemble avec son paragraphe (1) lettres c) et e), dispose que : « Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :

a. le droit de l'Union; ou

b. le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. ».

2 En ce sens, voir M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.470, n°619. Voir entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015, CourEDH, Vavříčka et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.

3 M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.470, n°619.

4 *Idem*.

11. La Commission nationale se félicite dès lors que l'article 4 du projet de loi prévoit l'origine des données traitées (dans son paragraphe 1^{er}), leur transmission à d'autres autorités (paragraphe 2), se réfère au principe de minimisation des données (paragraphe 3), et prévoit une durée de conservation des données (dans son paragraphe 4). Elle regrette toutefois que le projet de loi ne désigne pas explicitement qui est le responsable du traitement⁵. De plus, les finalités des traitements, bien qu'elles ressortent indirectement de l'article 4, paragraphe 1^{er}, mériteraient d'être davantage précisées.

Ad article 2, paragraphe 2

12. L'article 2.2 du projet de loi prévoit que « *le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété par l'avis et toutes autres informations pertinentes relatives à la situation de la personne condamnée de la part :*

1° de la Police grand-ducale qui, à cet effet, peut consulter son fichier central ;

2° du Service Central d'Assistance Sociale, et, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation ;

3° du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée le cas échéant.

Les dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations ».

13. Sur base de cette disposition, la commission des grâces serait donc amenée à accéder aux fichiers de la Police grand-ducale, du Service Central d'Assistance Sociale, du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée le cas échéant.

14. A l'instar du Conseil d'Etat dans son avis du 16 mai 2023⁷, la Commission nationale estime cependant qu'il existe des moyens moins intrusifs dans la vie privée des personnes concernées qui permettrait d'atteindre les mêmes objectifs légitimes, à savoir notamment de traiter une demande en grâce.

15. En outre, comme le projet de loi ne détermine pas les conditions que doit vérifier la commission des grâces afin de remettre son avis, il est difficile de savoir ce qu'il faut entendre par « *toutes autres informations pertinentes relatives à la situation de la personne condamnée* ».

16. Comme le propose à juste titre le Conseil d'Etat dans son avis précité, les auteurs du projet de loi pourraient s'inspirer de l'article 14 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, et prévoir que la commission des grâces se prononce sur base de rapports motivés de la part de la Police grand-ducale et du procureur général d'Etat, qui pourront pour ces finalités consulter les fichiers dont ils sont responsables de traitement. La CNPD renvoie à ses avis relatifs au projet de loi 7425⁸.

Ad article 4, paragraphe 1^{er}

17. L'article 4.1 du projet de loi prévoit qu'« *afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission des grâces peuvent consulter les jugements et arrêts de condamnation et traiter les informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :*

1° du Répertoire National des Personnes Physiques ;

2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;

3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;

4° du fichier central de la Police grand-ducale ;

5° du Service Central d'Assistance Sociale ;

6° du fichier « amendes » du Procureur général d'Etat ;

⁵ Voir la section du présent avis intitulée « détermination du responsable du traitement ».

⁷ Avis du Conseil d'Etat du 16 mai 2023, numéro 61.302, document parlementaire 8134/05, p. 8.

⁸ Avis du 8 juillet 2019, doc. parl. 7425/05, avis complémentaire du 4 février 2021, doc. parl. 7425/09, et deuxième avis complémentaire du 1er octobre 2021, doc. parl. 7425/11.

- 7° du fichier « interdictions de conduire » du Procureur général d'Etat ;
- 8° du fichier « exécution des peines » du Procureur général d'Etat ;
- 9° du fichier « personnes détenues » du Procureur général d'Etat ;
- 10° du Registre de Commerce et des Sociétés ;
- 11° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 12° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les transports dans ses attributions ».

18. S'il y a lieu de se féliciter que seules les données à caractère personnel « pertinentes et nécessaires » en relation avec l'objet de la demande de grâce pourront être consultées, il est cependant difficile de comprendre à la seule lecture du projet de loi de quelles catégories de données la commission des grâces a besoin dans chacun de ses fichiers afin de remettre son avis. Le commentaire des articles donne toutefois des indications utiles à cet égard, puisque les auteurs du projet de loi précisent qu'il est indispensable que la commission des grâces « (...) puisse vérifier la ou les adresses indiquées par le demandeur (fichier sub 1°), qu'elle ait un aperçu de toutes les condamnations prononcées à l'égard du demandeur (fichier sub 2°), qu'elle puisse s'informer de l'état actuel d'une procédure judiciaire en cours (fichier sub 3°), qu'elle soit informée si des faits pénaux nouveaux ont été enregistrés à l'égard du demandeur (fichier sub 4°), qu'elle soit informée sur l'ensemble des amendes pénales à charge du demandeur (fichier sub 6°), qu'elle soit informée de la situation actuelle des interdictions de conduire judiciaires prononcées à l'égard du demandeur (fichier sub 7°), qu'elle soit informée de la situation actuelle de l'exécution des peines prononcées contre le demandeur (fichier sub 8°), qu'elle soit informée de la situation de détention en prison du demandeur (fichier sub 9°), qu'elle soit informée des éventuelles activités professionnelles indépendantes du demandeur (fichier sub 10°), qu'elle soit informée sur l'état de paiement des amendes à charge du demandeur (fichier sub 11°), et qu'elle soit informée si le demandeur en grâce pour une interdiction de conduire judiciaire ne se trouve pas par ailleurs sous le coup d'une interdiction de conduire administrative prononcée par le ministre ayant les transports dans ses attributions » (fichier sub 11°).

19. Afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire¹⁰, la CNPD estime donc nécessaire de préciser les catégories de données issues des douze fichiers cités qui pourront être consultées par la commission des grâces, non seulement dans le commentaire des articles mais également dans le texte du projet de loi sous objet. A ce titre, elle renvoie, par ailleurs, aux points 13 à 16 du présent avis.

Ad article 4, paragraphe 2

20. Le premier alinéa de l'article 4.2 du projet de loi indique à qui les données visées à l'article 4.1 peuvent être partagées, et pour quelle finalité. Cette disposition applique donc le principe de limitation des finalités, consacré par l'article 5.1.b du RGPD, aux traitements des données par la commission des grâces. La CNPD s'en félicite.

21. Le paragraphe 2, 2ème alinéa, dispose que « [l] introduction d'une demande en grâce vaut consentement de la personne concernée au traitement des données pertinentes et nécessaires visées au paragraphe 1er. » Or, la CNPD relève que la base de licéité du traitement effectué en vertu du projet de loi sous objet ne sera pas le consentement de la personne concernée, au sens de l'article 6.1.a du RGPD, mais bien l'obligation légale créée précisément par le projet de loi en question (article 6.1.c du RGPD) voire la mission d'intérêt public dont sera investie la commission des grâces (article 6.1.e du RGPD).

22. En effet, le consentement de la personne concernée, pour pouvoir valablement être invoqué comme condition de licéité d'un traitement, doit répondre aux conditions de l'article 4.11 du RGPD, c'est-à-dire qu'il doit être libre, spécifique, éclairé et univoque. Or, le fait de subordonner l'introduction d'une demande en grâce à un consentement de la personne au traitement des données visées à

¹⁰ *Idem.*

l'article 4.1 ne répond pas à l'exigence du caractère libre dudit consentement¹¹, quand bien même le traitement de ces données respecterait le principe de limitation des finalités et de minimisation des données. Ainsi, le considérant 43 du RGPD indique qu'il n'est pas probable que des autorités publiques puissent se fonder sur le consentement pour le traitement de données à caractère personnel, dès lors que lorsque le responsable du traitement est une autorité publique, il existe souvent un déséquilibre manifeste des rapports de force entre le responsable du traitement et la personne concernée. De plus, l'article 7.4 du RGPD indique entre autres que le « couplage » du consentement à l'acceptation de conditions générales et la « subordination » de la fourniture d'un service (dans le cas présent, d'un service public) à une demande de consentement au traitement de données à caractère personnel non nécessaires à l'exécution dudit service ne sont en aucun cas souhaitables. Le consentement est présumé ne pas avoir été donné librement s'il a été donné dans une telle situation, comme le précise le considérant 43 du RGPD.

23. Par conséquent, la Commission nationale suggère aux auteurs du projet de loi de supprimer le 2ème alinéa de l'article 4.2.

Ad article 4, paragraphe 4

24. Le paragraphe 4 de l'article 4 a trait à la durée de conservation des données. Il prévoit en effet que les données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservées au Ministère de la Justice pendant une durée de cinq ans.

25. La CNPD rappelle que selon l'article 5.1.e du RGPD, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. Au-delà, les données doivent être supprimées ou anonymisées.

26. Or, en l'absence d'indications dans le commentaire des articles sur la justification d'une telle durée, la Commission nationale n'est pas en mesure d'apprécier si, en l'occurrence, le principe de durée de conservation limitée des données serait respecté.

27. La CNPD invite donc les auteurs du projet de loi à justifier la fixation d'une durée de conservation des données de cinq ans, au regard du principe de la limitation de la conservation.

28. Par ailleurs, la dernière phrase de l'article 4.4, premier alinéa du projet de loi indique qu'« après l'expiration du délai de cinq ans, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales ». La Commission nationale comprend donc que les données ne seront pas réellement supprimées à l'issue d'une durée de cinq ans, mais bien transmises aux Archives nationales.

29. Si une telle transmission peut avoir lieu dans le respect des dispositions de la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage, dans ce cas, la durée de cinq ans ne constituera pas la durée de conservation totale des données mais bien une période transitoire. Il conviendra dès lors de déterminer la durée de conservation maximales des données, en conformité avec l'article 6 paragraphe 4 de la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage.

*

¹¹ Comité européen de la protection des données, lignes directrices 5/2020 sur le consentement au sens du règlement (UE) 2016/679, adoptées le 4 mai 2020, en particulier sections 3.1.1 et 3.1.2, pp. 9-14.

DETERMINATION DU RESPONSABLE DU TRAITEMENT

30. Il ne ressort pas clairement de l'article 4 du projet de loi qui est le responsable du traitement des données à caractère personnel traitées à l'occasion d'une demande de grâce. En effet, alors que l'article 4.1 se réfère aux « membres de la commission des grâces » et l'article 4.2 à son secrétaire ou son suppléant, l'article 4.2 indique que les données sont conservées « au Ministère de la Justice ».

31. La Commission nationale suggère donc aux auteurs du projet de loi d'intégrer dans l'article 4 du projet de loi un paragraphe qui déterminerait qui agit en qualité de responsable du traitement au sens de l'article 4.7 du RGPD. Il conviendrait en effet s'il s'agit de la commission des grâces, ou le Ministre de la justice.

32. Or, si la commission des grâces devait être considérée comme responsable du traitement des données à caractère personnel traitées à l'occasion d'une demande de grâce, se pose tout de même la question pourquoi l'article 4.4 prévoit que les données traitées par la commission des grâces sont conservées « au Ministère de la Justice », et non directement auprès de la commission des grâces. Il s'agirait en effet d'une transmission de données à un tiers qui mériterait davantage d'explications dans le projet de loi.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 9 juin 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8134/07

N° 8134⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

* * *

AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

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

(28.6.2023)

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir une série d'amendements au projet de loi susmentionné, adoptés par la Commission de la Justice (ci-après « la Commission ») lors de sa réunion du 28 juin 2023.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements proposés (figurant en caractères gras et soulignés) ainsi que les observations d'ordre légistique (figurant en caractères soulignés) que la Commission a faites siennes.

Amendements

Amendement n° 1 – art. 1^{er} du projet de loi

1° A l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, la numérotation d'article « 39 » est remplacée par celle de « 51 ».

Commentaire :

Il est proposé de maintenir le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen et de remplacer la référence à l'article 39 de la Constitution par celle à l'article 51 de la Constitution, conformément à l'observation du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023 (doc. parl. n° 8134⁵).

2° Au paragraphe 2, point 1°, le mot « luxembourgeois » est inséré entre les mots « ordre judiciaire » et les mots « siégeant en matière ».

Commentaire :

Cet amendement vise à tenir compte de la proposition faite, d'une part, par la Cour supérieure de Justice dans son avis du 14 mars 2023 (doc. parl. n° 8134¹) et, d'autre part, par les actuels membres de la commission des grâces dans leur avis (doc. parl. n° 8134⁴).

3° Au paragraphe 2, point 2°, les mots « confiscations spéciales, » sont insérés entre les mots « y compris les » et le mot « incapacités », et les mots « ou attachées par la loi à certaines condamnations pénales » sont insérés après les mots « d'une personne ».

Commentaire :

Ces amendements visent à tenir compte des propositions faites par les actuels membres de la commission des grâces dans leur avis.

Amendement n° 2 – art. 2 nouveau du projet de loi

Il est inséré au projet de loi un article 2 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 2. Domaine

Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel. »

Commentaire :

Cet amendement propose de faire du paragraphe 5 de l'article 2 initial du projet de loi un nouvel article 2, et vise ainsi à donner suite à la suggestion faite, d'une part, par le Parquet général dans son avis du 26 janvier 2023 (doc. parl. n° 8134²) et, d'autre part, par la Cour supérieure de Justice dans son avis du 14 mars 2023, afin de consacrer à cette disposition importante du projet de loi un article à part.

Amendement n° 3 – art. 3 (2 initial) du projet de loi

L'article 2 initial du projet de loi devient son article 3, dont le libellé est remplacé comme suit :

« Art. 2.3. Procédure

(1) Les demandes en grâce individuelles adressées par ~~latoute~~ personne **condamnée respectivement son avocat intéressée** au Grand-Duc sont transmises ~~par la Maison du Grand-Duc~~ au ministre de la Justice qui les transmet au procureur général d'Etat aux fins de la saisine de la commission des grâces. Elles peuvent également être déposées auprès du procureur général d'Etat ou du ministre de la Justice. Les pièces à l'appui de la demande ~~justificatives et pertinentes~~ sont à joindre à la demande écrite qui est dûment motivée et signée respectivement par le demandeur, ~~respectivement~~ ou son avocat. Lorsque le demandeur est mineur, la demande en grâce est introduite par une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou, ~~le cas échéant~~, par un avocat mandaté à cette fin. Lorsque le demandeur est un incapable majeur, la demande est introduite par son représentant légal ou, ~~le cas échéant~~, par un avocat mandaté à cette fin.

(2) Le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété au préalable, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, par **le rapport écrit l'avis** et toutes autres informations **qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de la demande en grâce et relatives à la situation de la personne condamnée, et qui sont communiquées au secrétaire de la commission des grâces** de la part :

1° de la Police grand-ducale **qui, à cet effet, peut consulter son fichier central** ;

2° du Service ~~c~~entral d'~~a~~ssistance ~~s~~ociale, **et**, si la personne condamnée ~~n'est pas~~ suivie par un agent de probation, **respectivement si elle est domiciliée à l'étranger** ;

3° du ~~S~~ervice ~~P~~sycho-~~S~~ocial et ~~S~~socio-~~E~~ducatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation ~~le cas échéant~~.

Les dispositions de l'article ~~45~~, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations.

(3) Pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale effectue une enquête administrative. A cette fin, elle consulte le fichier central de la Police grand-ducale afin de déterminer si le demandeur en grâce a fait l'objet de procès-verbaux ou de rapports de police établis pour des faits qui auraient été commis par le demandeur en grâce ultérieurement à la commission des faits faisant l'objet de la condamnation pour laquelle la grâce est demandée.

En outre, pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale convoque le demandeur en grâce, qui peut se faire accompagner par son avocat, afin de recueillir les informations relatives à sa situation actuelle. Les informations recueillies peuvent porter sur sa situation personnelle, familiale, professionnelle, financière et patrimoniale, dans la mesure où ces informations sont pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce. Sous réserve de dispositions légales particulières y contraires, les informations recueillies ne peuvent être traitées pour une autre finalité que celle du traitement de la demande en grâce.

(34) L'avis de la commission des grâces est retourné par le biais du procureur général d'Etat au ministre de la Justice qui le transmet, avec sa proposition, ~~à la Maison du~~ Grand-Duc.

(45) La Maison du Grand-Duc transmet la décision prise souverainement par le Grand-Duc au ministre de la Justice qui en informe le L'arrêté grand-ducal accordant ou refusant la grâce est notifié par le ministre de la Justice au demandeur en grâce et communiqué à son avocat, par écrit et qui transmet copie de cette information au procureur général d'Etat et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

(5) Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel. »

Commentaire :

Les amendements proposés pour cet article font suite à plusieurs propositions et suggestions faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mai 2023, et par la Cour supérieure de Justice dans son avis du 14 mars 2023.

En outre, il est proposé de préciser la phrase liminaire du paragraphe 2 afin de clarifier que les agents des trois services étatiques visés aux points 1° à 3° du paragraphe 2 peuvent uniquement traiter les informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de la demande en grâce en question, et que ces informations sont transmises au secrétaire de la commission des grâces, sur sa demande, sous forme d'un rapport écrit.

Cette précision semble importante, alors que la Commission nationale pour la protection des données, dans son avis du 9 juin 2023, a écrit que « ... *la commission des grâces serait donc amenée à accéder aux fichiers de la Police grand-ducale, du Service Central d'Assistance Sociale, du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire...* ».

Or, tel n'est pas le cas actuellement, et il n'était pas dans l'intention des auteurs de la loi en projet de l'introduire, alors que cette procédure, qu'il est proposé d'inscrire dans le texte de la loi en projet, se déroule actuellement comme suit.

Sur demande du secrétaire de la commission des grâces, les agents des trois services étatiques visés aux points 1° à 3° du paragraphe 2, transmettent au secrétaire un rapport écrit faisant état des informations dont ils disposent, à savoir les informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de chaque demande en grâce, prise individuellement. Ni le secrétaire de la commission des grâces, ni aucun de ses membres, n'ont un accès aux fichiers des trois services étatiques visés aux points 1° à 3° du paragraphe 2.

Pour clarifier cet aspect de la procédure, et au vu des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mai 2023 concernant l'article 2 initial, paragraphe 2, point 1°, du projet de loi, il est proposé d'ajouter à l'article 3 (2 initial) du projet de loi un paragraphe 3 nouveau précisant le déroulement des tâches de la Police dans le cadre des demandes en grâce. Le bout de phrase « *Sous réserve de dispositions légales particulières y contraires, ...* » de l'alinéa 2 du paragraphe 3 vise essentiellement de maintenir l'applicabilité de l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale. En effet, si pendant l'audition du demandeur en grâce par la Police, le demandeur relate au policier la commission d'une nouvelle infraction pénale, la Police ne saurait être dispensée d'en informer le Parquet.

Etant donné que le nouveau paragraphe 3 de cet article mentionne en son alinéa 1^{er} expressément que la Police pourra consulter le fichier central de la Police pour rédiger son rapport pour la commission des grâces, il est proposé de supprimer au paragraphe 2, point 1°, les mots « ... *qui, à cet effet, peut consulter son fichier central* », étant devenus superflus.

A noter finalement que le paragraphe 5 initial de cet article n'a pas été supprimé du projet de loi, mais il a uniquement été déplacé pour devenir l'article 2 nouveau de la loi en projet.

Amendement n° 4 – art. 4 (3 initial) du projet de loi

1° A la numérotation de l'article du projet de loi, le nombre « 3 » est remplacé par le nombre « 4 ».

Commentaire :

Cette renumérotation fait suite à l'insertion de l'article 2 nouveau dans le projet de loi.

2° Au paragraphe 2, point 1°, lettre d), les mots « du ministère public » sont remplacés par les mots « des parquets ».

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023.

3° Au paragraphe 2, alinéa 2, la dernière phrase est remplacée comme suit :

« Ne peuvent siéger dans le cadre d'une demande en grâce les magistrats du siège qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée. »

Commentaire :

Cet amendement, d'une part, fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023 et, d'autre part, vise à préciser une question soulevée par le Parquet du Tribunal

d'arrondissement de Luxembourg dans son avis du 15 mars 2023, à savoir si l'impossibilité pour un magistrat de siéger à la commission des grâces pour une demande en grâce particulière, s'il a concouru à l'affaire pénale ayant mené à la condamnation à la peine pour laquelle la grâce est demandée, s'applique également aux magistrats des Parquets. Afin de préciser ce point, il est proposé d'ajouter les mots « du siège » après le mot « magistrats », pour clarifier que cette impossibilité s'applique uniquement aux magistrats « du siège ».

4° Au paragraphe 2, le libellé de l'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« La commission est assistée par un secrétaire. Le secrétaire et son suppléant sont choisis parmi les fonctionnaires et employés de l'administration judiciaire. »

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023.

5° Au liminaire du paragraphe 4, les mots « par le Grand-Duc » sont insérés entre les mots « sont nommés » et les mots « sur proposition ».

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023 concernant la fusion des paragraphes 4 et 6 de cet article du projet de loi.

6° Au paragraphe 4, le libellé du point 2° est remplacé comme suit :

« 2° commune des bâtonniers des ordres des avocats de Luxembourg et de Diekirch pour le membre du barreau d'avocat, et »

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023.

7° Le paragraphe 6 initial de cet article du projet de loi est supprimé.

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023 concernant la fusion des paragraphes 4 et 6 initiaux de cet article du projet de loi, et est à voir en relation avec le point 5° ci-dessus.

8° Le paragraphe 7 initial de cet article du projet de loi devient son paragraphe 6, et son libellé est remplacé comme suit :

« (6) Les modalités de fonctionnement et les jetons de présence des membres et du secrétaire de la commission sont fixés par règlement grand-ducal. »

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023.

Amendement n° 5 – art. 5 (4 initial) du projet de loi

L'article 4 initial du projet de loi devient son article 5, dont le libellé est remplacé comme suit :

« **Art. 45. Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces**

(1) Afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission **des grâces** peuvent **prendre connaissance** ~~consulter~~ ~~Ides~~ jugements et arrêts de condamnation **faisant l'objet de la demande en grâce** et ~~traiter Ides~~ **autres** informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

1° du Répertoire ~~n~~**N**ational des ~~p~~**P**ersonnes ~~p~~**P**hysiques ;

2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;

3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;

~~4° du fichier central de la Police grand-ducale ;~~

~~5° du Service Central d'Assistance Sociale ;~~

~~6°~~4° du fichier « amendes » du ~~p~~**P**rocurateur général d'Etat ;

~~7°~~5° du fichier « interdictions de conduire » du ~~p~~**P**rocurateur général d'Etat ;

~~8°~~6° du fichier « exécution des peines » du ~~p~~**P**rocurateur général d'Etat ;

~~9°~~7° du fichier « personnes détenues » du ~~p~~**P**rocurateur général d'Etat ;

- 10°8° du Registre de cCommerce et des sSociétés ;
- 11°9° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 12°10° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les Transports dans ses attributions.

(2) Les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées, **conformément au paragraphe 3**, par le secrétaire de la commission **ou son suppléant** pour être mises à la disposition de la commission **des grâces, ensemble avec les informations des rapports écrits visés à l'article 3, paragraphe 2, sous forme d'une communication verbale du président au cours de la séance de la commission. Les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, numéros 1° à 3° et 8°, sont consultés par le secrétaire de la commission. Pour les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, numéros 4° à 10°, les informations et données à caractère personnel, pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce, sont fournies, sur demande du secrétaire de la commission, par les agents publics du parquet général, respectivement de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et du ministre ayant le Transport dans ses attributions, qui ont un accès à ces fichiers en raison de leurs tâches professionnelles. Ces informations peuvent être partagées avec les agents publics du Ministère d'Etat, du Ministère de la Justice et du Parquet général qui ont un besoin d'en connaître pour la seule finalité du traitement d'une demande en grâce.**

L'introduction d'une demande en grâce vaut consentement de la personne concernée au traitement des données pertinentes et nécessaires visées au paragraphe 1^{er}.

(3) Les données à caractère personnel collectées **doivent avoir ont** un lien direct avec les motifs de consultation. Seules les données à caractère personnel **strictement pertinentes et** nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être **consultées collectées**.

(4) La demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservés au Ministère de la jJustice pendant une durée **d'unde cinq ans qui commence à courir à partir du jour de la notification de la décision**. Pendant ce délai, seuls les agents publics du Ministère de la jJustice qui ont un besoin d'en connaître peuvent y accéder et les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai **d'unde cinq ans**, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales.

Une copie de l'avis de la commission des grâces et de l'arrêté grand-ducal concernant une demande en grâce sont également conservés au secrétariat de la commission des grâces.

(5) Le ministre ayant la Justice dans ses attributions est le responsable du traitement des données à caractère personnel effectué en application de la présente loi au sens de l'article 4, point 7), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(6) Les membres de la commission et le secrétaire, ainsi que leurs suppléants, sont tenus au respect du secret professionnel par rapport à des tiers, sous peine des sanctions prévues par l'article 458 du Code pénal. »

Commentaire :

La reformulation de cet article de la loi en projet vise à faire suite aux observations du Conseil d'Etat faites dans son avis du 16 mai 2023, et notamment à son **opposition formelle** concernant les paragraphes 1 et 2 de cet article.

Concernant le paragraphe 1^{er}, il est proposé d'amender le libellé afin de clarifier que les membres de la commission des grâces peuvent prendre connaissance des informations et données à caractère personnel en question, sans qu'ils aient un accès direct aux fichiers y visés et sans qu'ils puissent faire de ces données à caractère personnel un quelconque autre traitement. Cela n'a jamais été le cas, et le projet de loi sous examen n'entendait pas changer cela.

Concernant la liste des fichiers visés au paragraphe 1^{er}, il est proposé de supprimer les fichiers initialement prévus au n° 4° (fichier central de la Police) et au n° 5° (Service central d'assistance sociale). Lors de la rédaction du projet de loi dans sa version initiale, l'idée était de faire, à des fins de transparence, une liste exhaustive des fichiers d'où proviennent les données à caractère personnel susceptibles d'être prises en compte aux fins de l'instruction de la demande en grâce. Or, comme les deux fichiers en question n'ont jamais été consultés ni par les membres de la commission des grâces, ni même par le secrétaire de cette commission, il est proposé de les supprimer de cette liste, afin de limiter cette liste aux fichiers qui sont, soit directement, soit indirectement, consultés par le secrétaire de la commission des grâces, comme il est proposé de le préciser au paragraphe 2 de l'article sous examen.

Concernant le paragraphe 2, il est proposé de préciser et de détailler les modalités suivant lesquelles les informations pertinentes et nécessaires au traitement des demandes en grâce sont collectées. A cette fin, le paragraphe 2 prévoit en détail les fichiers pour lesquels, d'une part, le secrétaire de la commission des grâces a un accès direct ainsi que, d'autre part, les fichiers pour lesquels cela n'est pas le cas. A noter que ces dispositions reflètent toujours la pratique actuelle. Il convient encore de préciser que, de façon générale, les accès directs aux fichiers pour les agents publics administratifs du Parquet général leur sont accordés au cas par cas, et en fonction de leurs tâches professionnelles, sur base du principe du « besoin d'en connaître ».

Il est encore proposé de supprimer le texte initial de la 2^{ème} phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2, afin de tenir compte de l'**opposition formelle** formulée par le Conseil d'Etat. A titre d'explication, il importe de relever qu'il n'a jamais été question d'accorder aux agents publics y visés un accès direct aux fichiers visés au paragraphe 1^{er}, ce qui n'est pas non plus le cas à l'heure actuelle. Force est cependant de constater qu'avec l'avis de la commission des grâces, l'intégralité du dossier d'une demande en grâce est transmise via le Parquet général au ministère de la Justice pour la suite du traitement des dossiers. Donc, par la force des choses, les agents publics qui travaillent au ministère de la Justice et qui traitent ces dossiers, notamment afin de préparer la proposition que le Ministre de la Justice fera au Grand-Duc, ont l'occasion de prendre connaissance des informations et données à caractère personnel collectées par le secrétaire de la commission des grâces qui passent par leurs mains. Le texte en cause visait uniquement à conférer une base légale à cette possible prise de connaissance de ces informations et données à caractère personnel, à des fins de transparence et de protection des agents concernés.

Il est encore proposé de supprimer l'alinéa 2 du paragraphe 2 dans sa version initiale, suite à la suggestion y afférente faite par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 9 juin 2023.

Concernant le paragraphe 3, il est proposé de supprimer le mot « strictement », qui n'a pas vraiment de portée normative, et d'y insérer les mots « pertinentes et », afin d'obtenir la formulation « pertinentes et nécessaires » qui est utilisée à d'autres endroits du projet de loi, donc à des fins d'uniformisation du texte du projet de loi.

Le paragraphe 4 est également amendé, suite à la **réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel** formulée par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mai 2023.

Ainsi, il est proposé, à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 4, de ramener la durée de conservation des informations et données à caractère personnel au ministère de la Justice de 5 ans à 1 an. La durée de conservation de 5 ans a été initialement inscrite au projet de loi initial, alors qu'il s'agissait en l'occurrence de la dénommée « durée d'utilisation administrative » (« DUA ») visée à l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi du 17 août 2018 sur l'archivage, qui a été convenue entre le ministère de la Justice et les Archives Nationales et retenue au « tableau de tri », visé à l'article 26 de la même loi, dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi.

Cependant, avec la précision du *dies a quo* du délai d'1 an, et sachant qu'une décision de grâce ne saurait faire l'objet d'un recours de sorte que le dossier d'une demande en grâce peut être clôturé après l'expédition de la notification de la décision du Grand-Duc, le délai d'1 an pendant lequel les dossiers sont conservés au ministère de la Justice devrait également permettre un traitement administratif adéquat des dossiers.

Concernant l'alinéa 2 du paragraphe 4, il est proposé de l'amender afin de tenir compte de la suggestion de la Cour supérieure de Justice faite dans son avis du 14 mars 2023.

L'insertion du paragraphe 5 nouveau à l'article 4, proposant de désigner le Ministre de la Justice comme « responsable du traitement » en cause, vise à donner suite à la suggestion y afférente de la Commission nationale pour la protection des données faite dans son avis du 9 juin 2023.

Ce paragraphe 5 nouveau est par ailleurs utile en ce qu'il apporte une réponse à la question importante de savoir si le traitement de données en cause relève du « régime général » du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, ci-après « RGPD », ou s'il relève, au contraire, du « régime spécial » de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, ci-après « loi du 1^{er} août 2018 », ayant transposé en droit luxembourgeois la directive (UE) n° 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

Si le constat du Conseil d'Etat, selon lequel « ...le droit de grâce est directement lié à l'exécution des peines et le traitement visé a trait à la matière d'exécution de sanctions pénales, matière expressément énumérée à l'article 1^{er} de la loi précitée du 1^{er} août 2018 définissant son champ d'application » est certes exact, ce fait est insuffisant pour soumettre le traitement de données en cause au régime spécial de la loi du 1^{er} août 2018.

En effet, l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de cette loi requiert que deux conditions doivent être remplies cumulativement pour qu'un traitement de données relève du régime spécial de la loi du 1^{er} août 2018, à savoir (i) qu'un traitement de données à caractère personnel est effectué pour une des finalités visées au même article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, condition effectivement remplie en l'espèce, et (ii) que ce traitement est effectué par une autorité qui est légalement chargée de missions qui correspondent aux finalités visées au même article 1^{er}, paragraphe 1^{er}. Pour de plus amples explications à ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi n° 7168, étant devenu par la suite la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Or, en l'espèce, même si le fait d'accorder une grâce pour une sanction pénale a nécessairement des répercussions sur l'exécution de la peine prononcée, cela est insuffisant pour soumettre un traitement de données au régime spécial de la loi du 1^{er} août 2018, alors que l'on ne saurait considérer le Grand-Duc comme étant l'« autorité compétente en matière d'exécution des peines », étant donné que l'article 669, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale, introduit par une des deux lois du 20 juillet 2018 ayant opéré la réforme pénitentiaire, charge explicitement le Procureur général d'Etat de cette mission.

Cette conclusion est encore confortée par le fait qu'en cas d'interprétation des deux textes en cause pour déterminer l'applicabilité de l'un ou de l'autre régime, la prépondérance doit toujours être accordée au régime général du RGPD, étant la « *lex generalis* » en la matière, alors que précisément sur la question des droits des personnes concernées, à savoir l'information, le droit d'accès et le droit de rectification, le régime général du RGPD est plus favorable aux personnes concernées que le régime spécial de la loi du 1^{er} août 2018, raison pour laquelle l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de cette loi doit toujours être interprété de façon restrictive, alors qu'elle est la « *lex specialis* » en cette matière.

A noter que cette interprétation, donc plus protectrice des droits des personnes concernées, semble être partagée par la Commission nationale pour la protection des données qui, dans son avis du 9 juin 2023, fait uniquement référence au RGPD.

Il est encore proposé d'ajouter à cet article du projet de loi un paragraphe 6 nouveau, afin de faire suite aux suggestions du Parquet général et du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg qui, dans leurs avis respectifs du 26 janvier 2023 et du 15 mars 2023, plaident pour l'introduction de cette disposition.

Amendement n° 6 – art. 6 (5 initial) du projet de loi

A la numérotation de l'article du projet de loi, le nombre « 5 » est remplacé par le nombre « 6 ».

Commentaire :

Cette renumérotation fait suite à l'insertion de l'article 2 nouveau au projet de loi.

Amendement n° 7 – art. 6 initial du projet de loi

L'article 6 initial du projet de loi est supprimé.

Commentaire :

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'Etat avait proposé de supprimer le paragraphe 2 de l'article 6 initial du projet de loi, et de remplacer le libellé initial du paragraphe 1^{er} de cet article du projet de loi par le libellé suivant : « *La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution.* »

Concrètement, cette disposition signifierait que la loi en projet entrerait en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Or, comme la procédure législative de la loi en projet ne pourra être achevée avant cette date, la disposition proposée par le Conseil d'Etat reviendrait à prévoir une entrée en vigueur rétroactive de la loi en projet.

Etant donné que l'entrée en vigueur rétroactive d'une loi risque toujours de créer des problèmes et des incertitudes, il est par conséquent proposé de supprimer l'article 6 initial du projet de loi.

Amendement n° 8 – art. 7 initial du projet de loi

L'article 7 initial du projet de loi est supprimé.

Commentaire :

Suite à l'**opposition formelle** soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mai 2023 concernant cet article, il est proposé de le supprimer.

A noter que les demandes en grâce introduites et non encore évacuées à la date du 1^{er} juillet 2023 devront donc être tenues en suspens, jusqu'à l'entrée en vigueur du présent projet de loi et de son règlement grand-ducal d'exécution.

*

Au nom de la Commission de la Justice, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'Etat les amendements exposés ci-avant dans les meilleurs délais.

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

Annexe: Texte coordonné du projet de loi 8134 proposé par la Commission de la Justice

*

PROJET DE LOI
déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc

Art. 1^{er}. Objet et définitions

(1) La présente loi a comme objet la mise en œuvre de l'article **51 39** de la Constitution en déterminant les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

(2) Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « juridictions » : les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire **luxembourgeois** siégeant en matière pénale ;
- 2° « peines » : les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les **confiscations spéciales**, incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction

lors de la condamnation pénale d'une personne ou attachées par la loi à certaines condamnations pénales ;

- 3° « remettre une peine » : dispenser intégralement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée ;
- 4° « réduire une peine » : dispenser partiellement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée, ou commuer la peine prononcée en une peine moins sévère.

Art. 2. Domaine

Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel.

Art. 2.3. Procédure

(1) Les demandes en grâce individuelles adressées par latoute personne condamnée respectivement son avocat intéressée au Grand-Duc sont transmises par la Maison du Grand-Duc au ministre de la Justice qui les transmet au procureur général d'Etat aux fins de la saisine de la commission des grâces. Elles peuvent également être déposées auprès du procureur général d'Etat ou du ministre de la Justice. Les pièces à l'appui de la demande justificatives et pertinentes sont à joindre à la demande écrite qui est dûment motivée et signée respectivement par le demandeur, respectivement ou son avocat. Lorsque le demandeur est mineur, la demande en grâce est introduite par une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou, le cas échéant, par un avocat mandaté à cette fin. Lorsque le demandeur est un incapable majeur, la demande est introduite par son représentant légal ou, le cas échéant, par un avocat mandaté à cette fin.

(2) Le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété au préalable, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, par le rapport écrit avis et toutes autres informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de la demande en grâce et relatives à la situation de la personne condamnée, et qui sont communiquées au secrétaire de la commission des grâces de la part :

- 1° de la Police grand-ducale qui, à cet effet, peut consulter son fichier central ;
- 2° du Service cCentral d'aAssistance sSocial, et, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation, respectivement si elle est domiciliée à l'étranger ;
- 3° du Sservice Ppsycho-Ssocial et Ssocio-Eéducatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation le cas échéant.

Les dispositions de l'article 45, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations.

(3) Pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale effectue une enquête administrative. A cette fin, elle consulte le fichier central de la Police grand-ducale afin de déterminer si le demandeur en grâce a fait l'objet de procès-verbaux ou de rapports de police établis pour des faits qui auraient été commis par le demandeur en grâce ultérieurement à la commission des faits faisant l'objet de la condamnation pour laquelle la grâce est demandée.

En outre, pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale convoque le demandeur en grâce, qui peut se faire accompagner par son avocat, afin de recueillir les informations relatives à sa situation actuelle. Les informations recueillies peuvent porter sur sa situation personnelle, familiale, professionnelle, financière et patrimoniale, dans la mesure où ces informations sont pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce. Sous réserve de dispositions légales particulières y contraires, les informations recueillies ne peuvent être traitées pour une autre finalité que celle du traitement de la demande en grâce.

(34) L'avis de la commission des grâces est retourné par le biais du procureur général d'Etat au ministre de la Justice qui le transmet, avec sa proposition, à la Maison du Grand-Duc.

(45) La Maison du Grand-Duc transmet la décision prise souverainement par le Grand-Duc au ministre de la Justice qui en informe le L'arrêté grand-ducal accordant ou refusant la grâce est notifié par le ministre de la Justice au demandeur en grâce et communiqué à son avocat, par écrit et qui transmet copie de cette information au procureur général d'Etat et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

(5) Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel.

Art. 34. Commission des grâces

(1) Il est institué une commission des grâces, ci-après « commission », qui a comme mission de donner son avis sur chaque demande en grâce.

(2) La commission se compose comme suit :

1° quatre magistrats de l'ordre judiciaire, dont :

- a) un membre de la Cour d'appel ;
- b) un membre du Parquet général ;
- c) un membre à choisir parmi les magistrats des tribunaux d'arrondissement, et
- d) un membre à choisir parmi les magistrats des parquets du ministère public près des tribunaux d'arrondissement ;

2° un membre d'un des barreaux d'avocats ;

3° deux membres des chambres professionnelles.

Pour chaque membre effectif de la commission, un membre suppléant est nommé, à choisir selon les mêmes critères que le membre effectif, qui a vocation à remplacer le membre effectif en cas d'empêchement. Ne peuvent **être membres de la commission siéger dans le cadre d'une demande en grâce** les magistrats **du siège** qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée.

Deux fonctionnaires ou employés de l'administration judiciaire sont nommés respectivement secrétaire et secrétaire suppléant de la commission des grâces. La commission est assistée par un secrétaire. Le secrétaire et son suppléant sont choisis parmi les fonctionnaires et employés de l'administration judiciaire.

(3) La commission est présidée par le magistrat de la Cour d'appel ou son suppléant. En cas d'empêchement, la commission est présidée par le magistrat le plus ancien en rang. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. La commission ne peut délibérer valablement que si au moins quatre de ses membres sont présents.

Sur décision du président de la commission, celle-ci peut se réunir exceptionnellement par visioconférence ou autre moyen de télécommunication permettant l'identification des membres participant à la réunion. Les membres qui participent par un tel moyen sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité visés à l'alinéa 1^{er}.

(4) Les membres effectifs et suppléants de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant sont nommés par le Grand-Duc sur proposition :

1° du **p**rocurateur général d'Etat pour les quatre magistrats, le secrétaire et son suppléant ;

2° **commune des bâtonniers des ordres des avocats de Luxembourg et de Diekirch** pour le membre du barreau d'avocat, et

3° du **p**résident de la chambre professionnelle concernée pour les deux membres des chambres professionnelles.

(5) Les membres effectifs et suppléants, de même que le secrétaire et son suppléant, sont nommés pour un terme de deux ans. Leur mandat est renouvelable. En cas de démission d'un membre effectif ou suppléant ou du secrétaire ou de son suppléant, il est pourvu à une nouvelle nomination dont le bénéficiaire termine le mandat de son prédécesseur.

(6) Le Grand-Duc nomme par arrêté les membres effectifs et leurs suppléants ainsi que le secrétaire et son suppléant dans les conditions déterminées aux paragraphes 2 à 5.

(7) Les membres de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant touchent une indemnité à fixer par règlement grand-ducal qui détermine également les modalités de fonctionnement de la commission. Les modalités de fonctionnement de la commission et les jetons de présence des membres et du secrétaire de la commission et de leurs suppléants sont fixés par règlement grand-ducal.

Art. 45. Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces

(1) Afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission ~~des grâces~~ peuvent **prendre connaissance** ~~consulter~~ ~~des jugements et arrêts de condamnation~~ **faisant l'objet de la demande en grâce** et ~~traiter~~ ~~des autres~~ informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

- 1° du Répertoire ~~n~~National des ~~p~~Personnes ~~p~~Physiques ;
- 2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;
- 3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;
- ~~4° du fichier central de la Police grand-ducale ;~~
- ~~5° du Service Central d'Assistance Sociale ;~~
- ~~6°~~4° du fichier « amendes » du ~~p~~Procureur général d'Etat ;
- ~~7°~~5° du fichier « interdictions de conduire » du ~~p~~Procureur général d'Etat ;
- ~~8°~~6° du fichier « exécution des peines » du ~~p~~Procureur général d'Etat ;
- ~~9°~~7° du fichier « personnes détenues » du ~~p~~Procureur général d'Etat ;
- ~~10°~~8° du Registre de ~~c~~Commerce et des ~~s~~Sociétés ;
- ~~11°~~9° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- ~~12°~~10° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les ~~T~~ransports dans ses attributions.

(2) Les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées, **conformément au paragraphe 3**, par le secrétaire de la commission ~~ou son suppléant~~ pour être mises à la disposition de la commission ~~des grâces, ensemble avec les informations des rapports écrits visés à l'article 3, paragraphe 2, sous forme d'une communication verbale du président au cours de la séance de la commission. Les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, numéros 1° à 3° et 8°, sont consultés par le secrétaire de la commission. Pour les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, numéros 4° à 10°, les informations et données à caractère personnel, pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce, sont fournies, sur demande du secrétaire de la commission, par les agents publics du parquet général, respectivement de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et du ministre ayant le Transport dans ses attributions, qui ont un accès à ces fichiers en raison de leurs tâches professionnelles. Ces informations peuvent être partagées avec les agents publics du Ministère d'Etat, du Ministère de la Justice et du Parquet général qui ont un besoin d'en connaître pour la seule finalité du traitement d'une demande en grâce.~~

~~L'introduction d'une demande en grâce vaut consentement de la personne concernée au traitement des données pertinentes et nécessaires visées au paragraphe 1^{er}.~~

(3) Les données à caractère personnel collectées ~~doivent avoir~~ **ont** un lien direct avec les motifs de consultation. Seules les données à caractère personnel **strictement pertinentes et** nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être ~~consultées collectées~~.

(4) La demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservés au Ministère de la ~~j~~Justice pendant une durée ~~d'une cinq ans qui commence à courir à partir du jour de la notification de la décision~~. Pendant ce délai, seuls les agents publics du Ministère de la ~~j~~Justice qui ont un besoin d'en connaître peuvent y accéder et les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai ~~d'une cinq ans~~, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales.

Une copie de l'avis de la ~~commission des grâces~~ et de l'arrêté grand-ducal concernant une demande en grâce sont également conservés au secrétariat de la commission ~~des grâces~~.

(5) Le ministre ayant la Justice dans ses attributions est le responsable du traitement des données à caractère personnel effectué en application de la présente loi au sens de l'article 4,

point 7), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(6) Les membres de la commission et le secrétaire, ainsi que leurs suppléants, sont tenus au respect du secret professionnel par rapport à des tiers, sous peine des sanctions prévues par l'article 458 du Code pénal.

Art. 56. Absence de voie de recours

Les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Art. 6. Entrée en vigueur

(1) La présente loi entre en vigueur le même jour que l'article 39 de la Constitution tel qu'il est issu de la proposition de révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, XI et XII de la Constitution.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les dispositions de l'article 3 relatives à la commission des grâces entrent en vigueur le jour qui suit la publication de la présente loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 7. Dispositions transitoires

(1) Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux demandes en grâce introduites après son entrée en vigueur.

(2) La commission de grâce instituée conformément à l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce reste en fonction jusqu'à son remplacement conformément à l'article 3 et du règlement grand-ducal y prévu.



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 28 juin 2023

Réunion mixte – (présence physique et par visioconférence)

Ordre du jour :

1. 8172 **Projet de loi portant modification :**
1° du Nouveau Code de procédure civile ;
2° de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation et examen des articles
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

2. 8015 **Projet de loi portant modification :**
1° du Code pénal ;
2° du Code de procédure pénale
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation et examen des articles
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et examen d'une série d'amendements

3. 8134 **Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc**
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements

4. 8215 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire**
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation et examen des articles
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et examen d'une série d'amendements

5. 8051 **Projet de loi portant modification :**
1° du Code de procédure pénale;

2° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

6. 7863B **Projet de loi portant suppression du rang de conseiller honoraire et modification de :**

1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;

2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;

3° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;

4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

7. 7882 **Projet de loi portant**

1° introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ;

2° modification du Code de procédure pénale

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

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

- Examen des amendements gouvernementaux

- Examen du 2^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat

- Scission du projet de loi

8. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. François Benoy, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Catherine Bourin, Mme Mandy Da Mota, Mme Tara Desorbay, M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Yves Huberty, M. Luc Konsbruck, M. Luc Reding, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

Mme Liz Reitz, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Présents par

visioconférence : Mme Diane Adehm, M. Dan Biancalana, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, Mme Octavie Modert

Excusés : M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. **8172** **Projet de loi portant modification :**
1° du Nouveau Code de procédure civile ;
2° de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

*

Présentation et examen des articles

Le projet de loi n° 8172 a pour objet de pérenniser dans le Nouveau Code de procédure civile (ci-après « NCPD ») la mesure prévue par l'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale, relative à la tenue des audiences de plaidoiries dans les affaires soumises à la procédure écrite.

Lors de la situation pandémique, le Gouvernement avait mis en place toute une série de mesures sanitaires qui avaient pour finalité d'endiguer la propagation du coronavirus SARS-CoV-2. Ces mesures visaient, en premier lieu, d'éviter le plus possible le rassemblement de personnes dans des lieux exigus. Une de ces mesures s'est traduite par une adaptation exceptionnelle des procédures judiciaires afin d'éviter que les audiences soient surpeuplées et contribuent ainsi à la propagation du virus.

Par conséquent, l'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale imposait aux mandataires des parties de faire connaître par écrit et en avance à la juridiction saisie leur intention de plaider l'affaire. A défaut, les mandataires étaient dispensés de se présenter à l'audience de plaidoiries.

Cette procédure d'exception a vite été adoptée par les magistrats et les avocats. Guidé par l'expérience de cette mesure, qui a pris fin le 15 juillet 2021, le milieu professionnel a exprimé de part et d'autre sa position favorable par rapport à l'intégration de cette mesure de manière pérenne dans le droit commun, notamment parce qu'elle permet de traiter plus d'affaires lors d'une audience.

Il est dès lors proposé d'intégrer cette mesure dans le droit commun par le biais du présent projet de loi. Le principe de la publicité des débats étant fondamental, la règle reste le droit aux plaidoiries et il est dès lors fait droit d'office à la demande des mandataires des parties de plaider l'affaire et l'audience de plaidoiries se tient lorsqu'une seule partie s'exprime en ce sens. Il est également proposé d'intégrer une disposition similaire dans la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 20 juin 2023, le Conseil d'Etat examine les dispositions du projet de loi sous rubrique et prend acte de la volonté du Gouvernement de pérenniser une modalité procédurale introduite lors de la pandémie de COVID-19.

Le Conseil d'Etat donne à considérer que « [...] *La mesure proposée permettra certes une évacuation d'un plus grand nombre d'affaires, il ne faut cependant pas oublier que les magistrats doivent encore instruire les dossiers qui leur sont ainsi soumis, le cas échéant faire les recherches juridiques qui s'imposent, écrire les décisions et délibérer sur celles-ci.*

Ainsi, une prise en délibéré plus rapide ne signifie pas nécessairement une évacuation plus rapide des affaires. ».

Quant à l'article 3, le Conseil d'Etat préconise une reformulation du libellé et propose un libellé alternatif.

Quant à l'article 4 du projet de loi, le Conseil d'Etat examine les conséquences procédurales que pourrait avoir la modification esquissée par les auteurs du projet de loi et donne à considérer qu'« [...] *on pourrait en principe demander de plaider devant la Cour de cassation même par voie orale au moment de la première audience utile à laquelle l'affaire sera appelée pour être fixée, conformément à l'article 18 de la loi précitée du 18 février 1885* ». Cette façon de procéder est cependant inopportune selon le Conseil d'Etat, comme cela pourrait engendrer l'absence de traçabilité des demandes. Il préconise finalement deux libellés alternatifs, laissant au législateur le choix de l'emplacement de la disposition sur le principe de l'absence d'audience de plaidoirie à la procédure en cassation.

*

2. 8015 Projet de loi portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent leur Président, M. Charles Marque (déi gréng), comme Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

*

Présentation et examen des articles

Le projet de loi n°8015 s'inscrit dans le contexte des manifestations contre les mesures prises pendant la crise sanitaire liée au COVID-19. Pendant ces événements, il y a eu une émergence de nouvelles formes de violences, dirigées contre les forces de l'ordre et les journalistes. Dans ce contexte, le projet de loi prévoit des modifications législatives permettant de compléter le Code pénal et le Code de procédure pénale en vue de dissuader et de réprimer toute forme de comportement violent commis notamment à l'occasion de manifestations, de nature à troubler l'ordre public et de prévenir l'émergence de mouvements ultraviolents et de casseurs, ayant pour seul but de commettre des dégradations et des attaques physiques lors de manifestations pacifiques. Outre les forces de l'ordre, sont également visées par ces dispositions pénales ciblées, les représentants parlementaires et gouvernementaux, les

journalistes professionnels ainsi que toute personne ayant un caractère public, qui de par leurs fonctions s'exposent à des risques accrus.

Les cinq points de réforme venant compléter le Code pénal et le Code de procédure pénale :

- Aggravation de l'échelle des sanctions en cas de rébellion

Le projet de loi prévoit d'aggraver les peines actuellement prévues aux articles 271 et 272 du Code pénal et augmente le seuil maximal, actuellement fixé à six mois, à deux ans pour les faits de rébellion commis par une seule personne sans armes afin que le juge ait au moins la possibilité de décerner un mandat de dépôt, si les autres conditions prévues à l'article 94 du Code de procédure pénale se trouvent aussi réunies. Concernant les faits de rébellion par une personne avec armes, il est proposé d'augmenter le seuil maximal à trois ans, au lieu du seuil maximal de deux ans actuellement inscrit dans le Code pénal. De même, il prévoit d'augmenter le seuil maximal de deux ans à trois ans pour les faits de rébellion commis par plusieurs personnes sans armes et de porter le montant maximum de l'amende, actuellement fixé à 2.000 euros, à 5.000 euros.

- Extension du champ d'application du délit d'outrage

Le projet de loi prévoit également d'étendre la définition de l'outrage en incluant l'envoi d'objets quelconques, pouvant aller du lancement de pierres, voire de cannettes, à l'utilisation de grenades fumigènes, et la diffusion de substances quelconques, permettant d'interdire non seulement les crachats, mais également toute autre substance, nonobstant le fait qu'elle soit dangereuse ou pas.

- Introduction d'un nouveau type de menaces d'attentat à la sécurité publique

Le troisième point traite l'introduction d'un nouvel article 328 du Code pénal qui incrimine un nouvel type de menace d'attentat contre la sécurité publique et qui sanctionne toute personne ayant diffusé ou répandu des substances, c'est-à-dire tout liquide, gaz ou solide, qui ne présente en soi aucun danger, mais qui donnent l'impression d'être dangereuses, ou des substances potentiellement dangereuses, mais qui peut potentiellement inspirer de vives craintes d'attentat contre des personnes ou des propriétés. De tels comportements peuvent dès lors également être considérés comme des menaces d'attaque et être puni par une peine d'emprisonnement de trois mois à deux ans, et d'une amende de 251 euros à 3.000 euros. Des circonstances aggravantes sont prévues lorsque les faits sont commis à l'encontre des catégories de personnes particulièrement exposées à de tels comportements, comme les députés, les membres du Gouvernement, les journalistes professionnels ou des personnes ayant un caractère public. Les peines encourues sont alors l'emprisonnement de six mois à trois ans et une amende 5.000 euros.

- Introduction du phénomène du « doxing »

Le projet de loi crée également un délit de mise en danger de la vie d'autrui qui sanctionne la diffusion d'informations sur une personne permettant de l'identifier ou de la localiser en vue de l'exposer ou ses membres de famille à un risque d'atteinte directe à la personne et aux biens. Le phénomène du « doxing », consistant à divulguer les données personnelles d'un individu dans le but de lui nuire, peut conduire à des dérives constituant des violations de la vie privée, voire du domicile privé. Afin de protéger le droit au respect de la vie privée et familiale de chacun à l'ère digitale, le projet de loi vise la création d'un délit de mise en danger de la vie d'autrui, sanctionnant la diffusion d'informations sur une personne permettant de l'identifier ou de la localiser, en vue de l'exposer ou les membres de la famille, à un risque d'atteinte directe à la personne et aux biens. Cette nouvelle infraction repose sur la réunion d'un élément matériel, consistant dans le fait de révéler, diffuser ou transmettre par quelque moyen que ce

soit des informations permettant l'identification ou la localisation de personnes concernées et, d'un élément intentionnel tenant à la transmission des informations dans le but d'exposer la personne ou les membres de sa famille, à un risque immédiat d'atteinte l'intégrité physique, psychique ou aux biens. L'infraction est punie d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement. Parmi les circonstances aggravantes habituelles, tels qu'un député, un agent dépositaire de l'autorité ou de la force publique, voire une personne mineure ou vulnérable, il est également proposé d'ériger au même rang les journalistes professionnels. La fourchette des peines s'élève de trois mois à deux ans d'emprisonnement et de 500 euros à 10.000 euros d'amende.

- Élargissement du champ d'application de l'enquête sous pseudonyme

Le projet de loi tend à étendre les possibilités d'enquête sous pseudonyme dans le cadre des procédures judiciaires à tous les crimes et les délits punis d'une peine d'emprisonnement, dès lors qu'ils sont commis par un moyen de communication électronique. Il faut noter que ce moyen d'enquête n'est susceptible d'être utilisé qu'au cours de l'enquête de flagrance, de l'enquête préliminaire ou de l'instruction préparatoire sur commission rogatoire du juge d'instruction. Auparavant, cette procédure fut limitée aux seules infractions contre la sûreté de l'État et les actes de terrorisme et de financement du terrorisme.

*

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 7 février 2023, le Conseil d'Etat prend acte des raisons ayant animé les auteurs du projet de loi à légiférer sur les faits de rébellion. Il constate que les auteurs du projet de loi poursuivent deux objectifs différents par le biais du présent projet de loi, qui vise « [...] *d'une part, d'aggraver les sanctions pour des faits de rébellion et d'étendre le délit d'outrage à l'envoi d'objets et à la diffusion de substances quelconques et, d'autre part, de créer un « délit de mise en danger de la vie d'autrui, qui sanctionne la diffusion d'informations sur une personne permettant de l'identifier ou de la localiser en vue de l'exposer ou ses membres de famille à un risque d'atteinte direct à la personne et aux biens ».* Certaines circonstances aggravantes sont en outre prévues pour le délit nouvellement introduit dans le Code pénal.

En second lieu, le projet de loi sous avis se propose d'étendre à tous les crimes et tous les délits la possibilité ouverte aux autorités judiciaires par l'article 48-26 du Code de procédure pénale depuis la loi du 27 juin 2018 adaptant la procédure pénale aux besoins liés à la menace terroriste [...] de procéder, sur les réseaux informatiques de tous genres, à une enquête sous pseudonyme, mesure qui est actuellement limitée à certaines infractions particulièrement graves et limitativement énumérées dans la prédite disposition ».

Quant au fond des dispositions proposées par le Gouvernement, le Conseil d'Etat critique le fait que les auteurs du projet de loi n'ont pas repris exactement les textes de loi français et belges existants en la matière. S'il prend acte du fait que les textes de loi étrangers ont servi de source d'inspiration pour le Gouvernement, il juge que les textes de loi, contenus dans l'arsenal répressif de nos pays voisins, sont plus précis et il préconise une reprise de ces derniers.

Quant à l'article 1^{er}, point 7^o, portant sur le « *doxing* », il s'oppose sous peine d'opposition formelle au libellé proposé par les auteurs du projet de loi.

Quant à l'article 2 du projet de loi, portant sur l'enquête sous pseudonyme, la Haute corporation critique le libellé proposé et s'y oppose formellement.

¹ Journal officiel n° 559 du 5 juillet 2018.

Présentation et examen d'une série d'amendements

Amendement n°1

L'article 1^{er} prend la teneur suivante :

« **Art. ~~1~~^{1er}**. Le Code pénal est modifié comme suit :

1° À l'article 271, le chiffre « deux » est remplacé par le chiffre « trois » et les termes « six mois » sont remplacés par ceux de « deux ans ».

2° À l'article 272, alinéa 2, le chiffre « deux » est remplacé par le chiffre « trois ».

3° À l'article 274, alinéa 1^{er}, le chiffre « 2.000 » est remplacé par le chiffre « 5.000 ».

4° A l'article 275, alinéa 1^{er}, et à l'article 276, les termes « , ou par l'envoi d'objets quelconques ou la diffusion de substances quelconques, » sont insérés après les termes « écrits ou dessins ».

~~5° À l'article 276, les termes « ou par l'envoi d'objets quelconques ou la diffusion de substances quelconques, » sont insérés après les termes « écrits ou dessins ».~~

65° L'article 328 est rétabli dans la teneur suivante :

« Art. 328. Quiconque aura diffusé ou répandu, de quelque manière que ce soit, **des substances qui, ne présentant en soi aucun danger, donnent l'impression d'être dangereuses, ou** des substances potentiellement dangereuses, et dont il sait ou doit savoir qu'elles peuvent inspirer de vives craintes d'attentat contre les personnes ou les propriétés, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 251 euros à 3.000 euros.

Lorsque les faits sont commis à l'égard

- 1° d'un député, d'un membre du Gouvernement ou d'un magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire ou d'un officier ministériel ;
- 2° d'un agent dépositaire de l'autorité ou de la force publique, ou de toute personne ayant un caractère public ;
- 3° d'un journaliste professionnel, au sens du ~~point 6~~ de l'article 3, **point 6**, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ;

la peine sera de six mois à trois ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 euros à 5.000 euros. »

6° À l'article 458, il est ajouté un alinéa 2 qui prend la teneur suivante :

« Seront punies des mêmes peines les employés ou agents du mont-de-piété, qui auront révélé à d'autres qu'aux officiers de police ou à l'autorité judiciaire le nom des personnes qui ont déposé ou fait déposer des objets à l'établissement. »

7° ~~Après l'article 449, un~~ L'article ~~449-1~~ **459** est **inséré modifié comme suit, libellé comme suit** :

« ~~Art. 449-1 459.~~ (1) Quiconque aura révélé, diffusé ou transmis, par quelque moyen que ce soit, toute information des informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle d'une personne permettant de l'identifier ou de la localiser aux fins de l'exposer ou d'exposer les membres de sa famille à un risque direct d'atteinte à la personne ou aux biens que l'auteur ne pouvait ignorer, sera puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement.

(2) Lorsque les faits sont commis à l'égard

- 1° d'un député, d'un membre du Gouvernement ou d'un magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire ou d'un officier ministériel ;
- 2° d'un agent dépositaire de l'autorité ou de la force publique, ou de toute personne ayant un caractère public ;
- 3° d'un journaliste professionnel, au sens ~~du point 6~~ de l'article 3, point 6, de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ;
- 4° d'un conjoint ou conjoint divorcé, d'une personne avec laquelle l'auteur vit ou a vécu habituellement;
- 5° d'un ascendant légitime ou naturel ou à-d'un des parents adoptifs de l'auteur;
- 6° d'un descendant légitime, naturel ou adoptif de quatorze ans ou plus de l'auteur;
- 7° d'un frère ou d'une sœur de l'auteur;
- 8° d'un ascendant légitime ou naturel, à-d'un des parents adoptifs, à-d'un descendant de quatorze ans accomplis, à-d'un frère ou à-d'une sœur d'une personne visée subau 1° de l'auteur;
- 9° d'une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de leur auteur;
- 10° d'une personne qui est tenue à son égard par des liens de subordination ;

la peine sera de trois mois à deux ans d'emprisonnement et de 500 euros à 10.000 euros d'amende. » »

Commentaires :

Point 5°

Concernant l'article 1^{er}, point 5°, du projet de loi (article 328 du Code pénal), le Conseil d'Etat critique le fait de ne pas avoir repris le libellé exact de l'article 328**bis** du Code pénal belge, visant les « *substances qui, ne présentant en soi aucun danger, donnent l'impression d'être dangereuses* ». Avec le libellé initial luxembourgeois, la notion des « *substances potentiellement dangereuses* » a été introduite. En effet, l'exemple du sucre à poudre envoyé par courrier postal ne serait dès lors pas susceptible de poursuites pénales.

Le Conseil d'Etat recommande fortement de se tenir au modèle belge, éventuellement avec l'adaptation proposée par le Parquet général.

Le Parquet général propose, à son tour, d'inclure les deux notions afin d'inclure aussi bien les substances inoffensives (visées par le libellé belge) ainsi que des substances potentiellement dangereuses (par exemple hydrocarbures ou divers produits chimiques – visées par le libellé

luxembourgeois initial). Il est proposé de suivre l'argumentaire du Conseil d'Etat et de reprendre la proposition de texte du Parquet général, qui reprend les deux notions sanctionnant aussi bien la menace de la diffusion de substances inoffensives que celle de substances potentiellement dangereuses.

Point 6°

À des fins de cohérence des textes pénaux, le Conseil d'Etat propose de ne pas inscrire la disposition sous avis dans le livre II, titre VIII, chapitre V, intitulé « *Des atteintes portées à l'honneur ou à la considération des personnes* », mais plutôt au chapitre VIbis, intitulé « *De quelques autres délits contre les personnes* ».

Afin d'insérer la nouvelle disposition en tant qu'article 459 (en lieu et place de l'article 449-1 proposé initialement), il y a lieu de procéder à un toilettage du Code pénal. Il est profité de l'occasion pour redresser un oubli (voire mettre à jour un renvoi), à savoir que lors de l'introduction de l'article 458-1 par une loi du 3 décembre 2009, il avait été oublié d'adapter la rédaction de l'article 459 faisant référence – à l'époque – aux « *mêmes peines* » que celles prévues par l'article 458.

Or, dans la rédaction actuelle de l'article 459, sont donc applicables (depuis 2009) les peines prévues par l'article 458-1. Il s'impose cependant de partir du principe qu'étaient visées les peines prévues par l'article 458, sensiblement inférieures à celles prévues à l'article 458-1.

Il convient dès lors de redresser cette erreur et de rallier l'article 459 de nouveau à l'article 458 – ceci par le biais de l'introduction d'un deuxième alinéa dans l'article 458. Dès lors, l'article 459 servira pour y inscrire le nouveau délit de diffusion d'information (initialement prévu à l'article 449-1 du Code pénal).

Point 7°

En ce qui concerne le libellé de l'article 459 du Code pénal, le Conseil d'Etat, sous peine d'opposition formelle, demande de suivre le libellé inscrit à l'article 223-1-1 du Code pénal français.

Le texte sous examen vise « *toute information* », ce qui risque de conduire à une incertitude quant aux éléments protégés alors que la formulation employée dans le modèle français est plus précise dans la description des informations visées, à savoir « *des informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle* ».

Cette opposition formelle peut être levée par une reprise du texte français sur ce point et il est dès lors proposé de suivre le Conseil d'Etat dans son raisonnement.

Amendement n°2

L'article 2 prend la teneur suivante :

Art. II. Le Code de procédure pénale est modifié comme suit :

« 1^{er} Art. 2. À l'article 48-26, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, du Code de procédure pénale, les termes « contre la sûreté de l'État au sens des articles 101 à 123 du Code pénal et des actes de terrorisme et de financement du terrorisme au sens des articles 135-1 à 135-6, 135-9 et 135-11 à 135-16 du Code pénal » sont remplacés par les termes « punis par une peine d'emprisonnement » « punis par une peine criminelle ou une peine

correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement. ». »

Commentaires :

Le Conseil d'Etat marque son accord de principe quant à l'extension du champ des infractions pour lesquelles il peut être recouru à l'enquête sous pseudonyme par voie électronique.

Cependant, sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat soulève que l'infiltration – l'équivalent de l'enquête sous pseudonyme dans le monde réel – prévue par l'article 48-17 du Code de procédure pénale est conditionnée par l'existence d'un fait « *emportant une peine criminelle ou une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement* » alors que l'article 48-26 du même code, dans sa teneur initiale, étend l'enquête sous pseudonyme par voie électronique à tous les crimes et délits punis par une « *peine d'emprisonnement* ».

Il est dès lors proposé de suivre le Conseil d'Etat en alignant la disposition sous examen sur l'article 48-17 du Code de procédure pénale à des fins de cohérence.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

3. 8134 Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État note que l'article 51 de la Constitution révisée reprend l'article 38 de l'ancienne Constitution, tout en l'adaptant sur deux points. D'une part, il est dorénavant prévu que les conditions du droit du Grand-Duc de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions sont à déterminer par la loi. D'autre part, l'exception concernant les membres du Gouvernement a été supprimée, de telle sorte que les membres du Gouvernement ayant été pénalement condamnés pourront, dorénavant, également bénéficier du droit de grâce du Grand-Duc.

Si la première adaptation prend sa source dans la volonté du pouvoir constituant d'adapter le texte de la Constitution à l'exercice réel des pouvoirs en reformulant certaines dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs réservés au Grand-Duc, la seconde adaptation découle de l'objectif de la révision constitutionnelle de rapprocher le régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement de celui de droit commun.

D'après ses auteurs, le projet de loi propose de déterminer les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc peut exercer le droit de grâce, « en s'inspirant largement des modalités pratiques et administratives de la procédure actuelle ».

Actuellement, le seul texte d'exécution de l'article 38 de la Constitution est constitué par l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition d'une commission appelée

« Commission de grâce ». Ce texte se limite à prévoir, en se référant à l'article 38 de l'ancienne Constitution, une telle commission, d'en déterminer la composition, la présidence et la durée des mandats.

Au commentaire des articles de la proposition de révision n° 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, il est précisé à l'endroit de l'article 56 initial, censé remplacer l'article 38 de l'ancienne Constitution, que « le droit de grâce est une mesure par laquelle le chef de l'État dispense en tout ou en partie de l'exécution d'une peine pénale [...]. Aux termes des dispositions en vigueur, notamment l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce, le Grand-Duc statue sur les demandes de grâce après avoir pris l'avis de la Commission de grâce. Les décisions du Grand-Duc sont contresignées par un Ministre. [...] La loi proposée pour régler le droit de grâce peut reprendre les dispositions de l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925 modifié à plusieurs reprises ».

Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi ont repris le mécanisme d'une commission permanente composée majoritairement de magistrats et chargée d'examiner et d'aviser les demandes en grâce. Certaines questions d'ordre administratif ont également été réglées dans le texte proposé. Dans la mesure où la loi en projet respecte le cadre tracé par la nouvelle disposition constitutionnelle, cette façon de procéder ne pose pas problème. Il en est de même de certaines dispositions qui, sans être expressément prévues par la Constitution, sont généralement admises par la doctrine en matière de droit de grâce et conformes aux principes de l'État de droit, notion désormais formellement consacrée par l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution révisée.

Le Conseil d'État estime que la compétence réservée au législateur de conditionner l'exercice du droit de grâce par le Grand-Duc peut aller plus loin que la fixation par la loi de simples modalités administratives sans pour autant mettre en cause l'essence de ce droit. Enfin, le Conseil d'État partage le souci du Gouvernement de conférer une base juridique au traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre des dossiers de demandes en grâce.

Quant à l'article 4 initial, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le Conseil se doit de formuler une opposition formelle. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen pour contrariété à l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, qui est transposé par l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Dans ce contexte, le Conseil d'État note qu'il échet de réduire au maximum le nombre de personnes ayant accès à de telles données et de recourir à des moyens « moins incisifs » que d'accorder à une personne un accès direct à un grand nombre de fichiers contenant des données à caractère personnel pour atteindre les buts visés.

Encore relatif au traitement et à la conservation de données à caractère personnel, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel par rapport à l'article 4 initial, paragraphe 4, en ce que les auteurs s'abstiennent de fournir des explications concernant la justification de la durée de conservation des données visées s'élevant à cinq ans.

En ce qui concerne l'article 7 initial, le Conseil d'État constate que l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925 sera contraire à la Constitution dès le 1^{er} juillet 2023, en ce que celle-ci requiert

une loi formelle pour la fixation des conditions de l'exercice du droit de grâce de sorte que le Conseil d'État se doit de formuler une opposition formelle à l'égard de la disposition précitée.

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Amendement n° 1 – art. 1^{er} du projet de loi

- 1° A l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, la numérotation d'article « 39 » est remplacée par celle de « 51 ».

Commentaire :

Il est proposé de maintenir le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen et de remplacer la référence à l'article 39 de la Constitution par celle à l'article 51 de la Constitution, conformément à l'observation du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023 (doc. parl. n° 8134⁵).

- 2° Au paragraphe 2, point 1°, le mot « luxembourgeois » est inséré entre les mots « ordre judiciaire » et les mots « siégeant en matière ».

Commentaire :

Cet amendement vise à tenir compte de la proposition faite, d'une part, par la Cour supérieure de Justice dans son avis du 14 mars 2023 (doc. parl. n° 8134¹) et, d'autre part, par les actuels membres de la commission des grâces dans leur avis (doc. parl. n° 8134⁴).

- 3° Au paragraphe 2, point 2°, les mots « confiscations spéciales, » sont insérés entre les mots « y compris les » et le mot « incapacités », et les mots « ou attachées par la loi à certaines condamnations pénales » sont insérés après les mots « d'une personne ».

Commentaire :

Ces amendements visent à tenir compte des propositions faites par les actuels membres de la commission des grâces dans leur avis.

Amendement n° 2 – art. 2 nouveau du projet de loi

Il est inséré au projet de loi un article 2 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 2. Domaine

Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel. »

Commentaire :

Cet amendement propose de faire du paragraphe 5 de l'article 2 initial du projet de loi un nouvel article 2, et vise ainsi à donner suite à la suggestion faite, d'une part, par le Parquet général dans son avis du 26 janvier 2023 (doc. parl. n° 8134²) et, d'autre part, par la Cour supérieure de Justice dans son avis du 14 mars 2023, afin de consacrer à cette disposition importante du projet de loi un article à part.

Amendement n° 3 – art. 3 (2 initial) du projet de loi

L'article 2 initial du projet de loi devient son article 3, dont le libellé est remplacé comme suit :

« **Art. 2-3. Procédure**

(1) Les demandes en grâce ~~individuelles~~ adressées par ~~latoute~~ **personne condamnée respectivement son avocat intéressée** au Grand-Duc sont transmises ~~par la Maison du Grand-Duc~~ au ministre de la Justice qui les transmet au procureur général d'Etat aux fins de la saisine de la commission des grâces. Elles peuvent également être déposées auprès du procureur général d'Etat ou du ministre de la Justice. Les pièces à l'appui de la demande justificatives et pertinentes sont à joindre à la demande écrite qui est dûment motivée et signée respectivement par le demandeur, ~~respectivement~~ ou son avocat. Lorsque le demandeur est mineur, la demande en grâce est introduite par une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou, ~~le cas échéant~~, par un avocat mandaté à cette fin. Lorsque le demandeur est un incapable majeur, la demande est introduite par son représentant légal ou, ~~le cas échéant~~, par un avocat mandaté à cette fin.

(2) Le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété au préalable, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, par le rapport écrit 'avis et toutes autres informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de la demande en grâce et relatives à la situation de la personne condamnée, et qui sont communiquées au secrétaire de la commission des grâces de la part :

- 1° de la Police grand-ducale ~~qui, à cet effet, peut consulter son fichier central~~ ;
- 2° du Service ~~c~~Central d'~~a~~Assistance ~~s~~Sociale, ~~et~~, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation, respectivement si elle est domiciliée à l'étranger ;
- 3° du ~~S~~service ~~P~~psycho-~~S~~social et ~~S~~socio-~~E~~ducatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation ~~le cas échéant~~.

Les dispositions de l'article **45**, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations.

(3) Pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale effectue une enquête administrative. A cette fin, elle consulte le fichier central de la Police grand-ducale afin de déterminer si le demandeur en grâce a fait l'objet de procès-verbaux ou de rapports de police établis pour des faits qui auraient été commis par le demandeur en grâce ultérieurement à la commission des faits faisant l'objet de la condamnation pour laquelle la grâce est demandée.

En outre, pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale convoque le demandeur en grâce, qui peut se faire accompagner par son avocat, afin de recueillir les informations relatives à sa situation actuelle. Les informations recueillies peuvent porter sur sa situation personnelle, familiale, professionnelle, financière et patrimoniale, dans la mesure où ces informations sont pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce. Sous réserve de dispositions légales particulières y contraires, les informations recueillies ne peuvent être traitées pour une autre finalité que celle du traitement de la demande en grâce.

(34) L'avis de la commission des grâces est retourné par le biais du procureur général d'Etat au ministre de la Justice qui le transmet, avec sa proposition, ~~à la Maison du~~ Grand-Duc.

(45) ~~La Maison du Grand-Duc transmet la décision prise souverainement par le Grand-Duc au ministre de la Justice qui en informe le~~ **L'arrêté grand-ducal accordant ou refusant la grâce est notifié par le ministre de la Justice au demandeur en grâce et communiqué à son avocat, par écrit et qui transmet copie de cette information** au procureur général d'Etat et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

(5) Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel. »

Commentaire :

Les amendements proposés pour cet article font suite à plusieurs propositions et suggestions faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mai 2023, et par la Cour supérieure de Justice dans son avis du 14 mars 2023.

En outre, il est proposé de préciser la phrase liminaire du paragraphe 2 afin de clarifier que les agents des trois services étatiques visés aux points 1° à 3° du paragraphe 2 peuvent uniquement traiter les informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de la demande en grâce en question, et que ces informations sont transmises au secrétaire de la commission des grâces, sur sa demande, sous forme d'un rapport écrit.

Cette précision semble importante, alors que la Commission nationale pour la protection des données, dans son avis du 9 juin 2023, a écrit que « ... *la commission des grâces serait donc amenée à accéder aux fichiers de la Police grand-ducale, du Service Central d'Assistance Sociale, du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire...* ».

Or, tel n'est pas le cas actuellement, et il n'était pas dans l'intention des auteurs de la loi en projet de l'introduire, alors que cette procédure, qu'il est proposé d'inscrire dans le texte de la loi en projet, se déroule actuellement comme suit.

Sur demande du secrétaire de la commission des grâces, les agents des trois services étatiques visés aux points 1° à 3° du paragraphe 2, transmettent au secrétaire un rapport écrit faisant état des informations dont ils disposent, à savoir les informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de chaque demande en grâce, prise individuellement. Ni le secrétaire de la commission des grâces, ni aucun de ses membres, n'ont un accès aux fichiers des trois services étatiques visés aux points 1° à 3° du paragraphe 2.

Pour clarifier cet aspect de la procédure, et au vu des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mai 2023 concernant l'article 2 initial, paragraphe 2, point 1°, du projet de loi, il est proposé d'ajouter à l'article 3 (2 initial) du projet de loi un paragraphe 3 nouveau précisant le déroulement des tâches de la Police dans le cadre des demandes en grâce. Le bout de phrase « *Sous réserve de dispositions légales particulières y contraires, ...* » de l'alinéa 2 du paragraphe 3 vise essentiellement de maintenir l'applicabilité de l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale. En effet, si pendant l'audition du demandeur en grâce par la Police, le demandeur relate au policier la commission d'une nouvelle infraction pénale, la Police ne saurait être dispensée d'en informer le Parquet.

Etant donné que le nouveau paragraphe 3 de cet article mentionne en son alinéa 1^{er} expressément que la Police pourra consulter le fichier central de la Police pour rédiger son rapport pour la commission des grâces, il est proposé de supprimer au paragraphe 2, point 1°, les mots « ... *qui, à cet effet, peut consulter son fichier central* », étant devenus superfétatoires.

A noter finalement que le paragraphe 5 initial de cet article n'a pas été supprimé du projet de loi, mais il a uniquement été déplacé pour devenir l'article 2 nouveau de la loi en projet.

Amendement n° 4 – art. 4 (3 initial) du projet de loi

- 1° A la numérotation de l'article du projet de loi, le nombre « 3 » est remplacé par le nombre « 4 ».

Commentaire :

Cette renumérotation fait suite à l'insertion de l'article 2 nouveau dans le projet de loi.

- 2° Au paragraphe 2, point 1°, lettre d), les mots « du ministère public » sont remplacés par les mots « des parquets ».

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023.

- 3° Au paragraphe 2, alinéa 2, la dernière phrase est remplacée comme suit :

« Ne peuvent siéger dans le cadre d'une demande en grâce les magistrats du siège qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée. »

Commentaire :

Cet amendement, d'une part, fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023 et, d'autre part, vise à préciser une question soulevée par le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg dans son avis du 15 mars 2023, à savoir si l'impossibilité pour un magistrat de siéger à la commission des grâces pour une demande en grâce particulière, s'il a concouru à l'affaire pénale ayant mené à la condamnation à la peine pour laquelle la grâce est demandée, s'applique également aux magistrats des Parquets. Afin de préciser ce point, il est proposé d'ajouter les mots « du siège » après le mot « magistrats », pour clarifier que cette impossibilité s'applique uniquement aux magistrats « du siège ».

- 4° Au paragraphe 2, le libellé de l'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« La commission est assistée par un secrétaire. Le secrétaire et son suppléant sont choisis parmi les fonctionnaires et employés de l'administration judiciaire. »

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023.

- 5° Au liminaire du paragraphe 4, les mots « par le Grand-Duc » sont insérés entre les mots « sont nommés » et les mots « sur proposition ».

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023 concernant la fusion des paragraphes 4 et 6 de cet article du projet de loi.

- 6° Au paragraphe 4, le libellé du point 2° est remplacé comme suit :

« 2° commune des bâtonniers des ordres des avocats de Luxembourg et de Diekirch pour le membre du barreau d'avocat, et »

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023.

7° Le paragraphe 6 initial de cet article du projet de loi est supprimé.

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023 concernant la fusion des paragraphes 4 et 6 initiaux de cet article du projet de loi, et est à voir en relation avec le point 5° ci-dessus.

8° Le paragraphe 7 initial de cet article du projet de loi devient son paragraphe 6, et son libellé est remplacé comme suit :

« (6) Les modalités de fonctionnement et les jetons de présence des membres et du secrétaire de la commission sont fixés par règlement grand-ducal. »

Commentaire :

Cet amendement fait suite à une suggestion du Conseil d'Etat faite dans son avis du 16 mai 2023.

Amendement n° 5 – art. 5 (4 initial) du projet de loi

L'article 4 initial du projet de loi devient son article 5, dont le libellé est remplacé comme suit :

« Art. 45. Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission ~~des grâces~~

(1) Afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission ~~des grâces~~ peuvent **prendre connaissance** ~~consulter~~ ~~Id~~ des jugements et arrêts de condamnation **faisant l'objet de la demande en grâce** et ~~traiter~~ ~~Id~~ **autres** informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

1° du Répertoire **n**National des **p**Personnes **p**Physiques ;

2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;

3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;

4° du fichier central de la Police grand-ducale ;

5° du Service Central d'Assistance Sociale ;

6°4° du fichier « amendes » du **p**Procureur général d'Etat ;

7°5° du fichier « interdictions de conduire » du **p**Procureur général d'Etat ;

8°6° du fichier « exécution des peines » du **p**Procureur général d'Etat ;

9°7° du fichier « personnes détenues » du **p**Procureur général d'Etat ;

10°8° du Registre de **c**Commerce et des **s**Sociétés ;

11°9° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;

12°10° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les **T**ransports dans ses attributions.

(2) Les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées, **conformément au paragraphe 3**, par le secrétaire de la commission ~~ou son suppléant~~ pour être mises à la disposition de la commission ~~des grâces~~, **ensemble avec les informations des rapports écrits visés à l'article 3, paragraphe 2, sous forme d'une communication verbale du président au cours de la séance de la commission. Les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, numéros 1° à 3° et 8°, sont consultés par le secrétaire de la commission. Pour les fichiers visés au**

paragraphe 1^{er}, numéros 4° à 10°, les informations et données à caractère personnel, pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce, sont fournies, sur demande du secrétaire de la commission, par les agents publics du parquet général, respectivement de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et du ministre ayant le Transport dans ses attributions, qui ont un accès à ces fichiers en raison de leurs tâches professionnelles. Ces informations peuvent être partagées avec les agents publics du Ministère d'Etat, du Ministère de la Justice et du Parquet général qui ont un besoin d'en connaître pour la seule finalité du traitement d'une demande en grâce.

L'introduction d'une demande en grâce vaut consentement de la personne concernée au traitement des données pertinentes et nécessaires visées au paragraphe 1^{er}.

(3) Les données à caractère personnel collectées doivent avoir ont un lien direct avec les motifs de consultation. Seules les données à caractère personnel strictement pertinentes et nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées collectées.

(4) La demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservés au Ministère de la Justice pendant une durée d'une cinq ans qui commence à courir à partir du jour de la notification de la décision. Pendant ce délai, seuls les agents publics du Ministère de la Justice qui ont un besoin d'en connaître peuvent y accéder et les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai d'une cinq ans, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales.

Une copie de l'avis de la commission des grâces et de l'arrêté grand-ducal concernant une demande en grâce sont également conservés au secrétariat de la commission des grâces.

(5) Le ministre ayant la Justice dans ses attributions est le responsable du traitement des données à caractère personnel effectué en application de la présente loi au sens de l'article 4, point 7), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(6) Les membres de la commission et le secrétaire, ainsi que leurs suppléants, sont tenus au respect du secret professionnel par rapport à des tiers, sous peine des sanctions prévues par l'article 458 du Code pénal. »

Commentaire :

La reformulation de cet article de la loi en projet vise à faire suite aux observations du Conseil d'Etat faites dans son avis du 16 mai 2023, et notamment à son **opposition formelle** concernant les paragraphes 1 et 2 de cet article.

Concernant le paragraphe 1^{er}, il est proposé d'amender le libellé afin de clarifier que les membres de la commission des grâces peuvent prendre connaissance des informations et données à caractère personnel en question, sans qu'ils aient un accès direct aux fichiers y visés et sans qu'ils puissent faire de ces données à caractère personnel un quelconque autre

traitement. Cela n'a jamais été le cas, et le projet de loi sous examen n'entendait pas changer cela.

Concernant la liste des fichiers visés au paragraphe 1^{er}, il est proposé de supprimer les fichiers initialement prévus au n° 4° (fichier central de la Police) et au n° 5° (Service central d'assistance sociale). Lors de la rédaction du projet de loi dans sa version initiale, l'idée était de faire, à des fins de transparence, une liste exhaustive des fichiers d'où proviennent les données à caractère personnel susceptibles d'être prises en compte aux fins de l'instruction de la demande en grâce. Or, comme les deux fichiers en question n'ont jamais été consultés ni par les membres de la commission des grâces, ni même par le secrétaire de cette commission, il est proposé de les supprimer de cette liste, afin de limiter cette liste aux fichiers qui sont, soit directement, soit indirectement, consultés par le secrétaire de la commission des grâces, comme il est proposé de le préciser au paragraphe 2 de l'article sous examen.

Concernant le paragraphe 2, il est proposé de préciser et de détailler les modalités suivant lesquelles les informations pertinentes et nécessaires au traitement des demandes en grâce sont collectées. A cette fin, le paragraphe 2 prévoit en détail les fichiers pour lesquels, d'une part, le secrétaire de la commission des grâces a un accès direct ainsi que, d'autre part, les fichiers pour lesquels cela n'est pas le cas. A noter que ces dispositions reflètent toujours la pratique actuelle. Il convient encore de préciser que, de façon générale, les accès directs aux fichiers pour les agents publics administratifs du Parquet général leur sont accordés au cas par cas, et en fonction de leurs tâches professionnelles, sur base du principe du « besoin d'en connaître ».

Il est encore proposé de supprimer le texte initial de la 2^{ème} phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2, afin de tenir compte de l'**opposition formelle** formulée par le Conseil d'Etat. A titre d'explication, il importe de relever qu'il n'a jamais été question d'accorder aux agents publics y visés un accès direct aux fichiers visés au paragraphe 1^{er}, ce qui n'est pas non plus le cas à l'heure actuelle. Force est cependant de constater qu'avec l'avis de la commission des grâces, l'intégralité du dossier d'une demande en grâce est transmise via le Parquet général au ministère de la Justice pour la suite du traitement des dossiers. Donc, par la force des choses, les agents publics qui travaillent au ministère de la Justice et qui traitent ces dossiers, notamment afin de préparer la proposition que le Ministre de la Justice fera au Grand-Duc, ont l'occasion de prendre connaissance des informations et données à caractère personnel collectées par le secrétaire de la commission des grâces qui passent par leurs mains. Le texte en cause visait uniquement à conférer une base légale à cette possible prise de connaissance de ces informations et données à caractère personnel, à des fins de transparence et de protection des agents concernés.

Il est encore proposé de supprimer l'alinéa 2 du paragraphe 2 dans sa version initiale, suite à la suggestion y afférente faite par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 9 juin 2023.

Concernant le paragraphe 3, il est proposé de supprimer le mot « strictement », qui n'a pas vraiment de portée normative, et d'y insérer les mots « pertinentes et », afin d'obtenir la formulation « pertinentes et nécessaires » qui est utilisée à d'autres endroits du projet de loi, donc à des fins d'uniformisation du texte du projet de loi.

Le paragraphe 4 est également amendé, suite à la **réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel** formulée par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mai 2023.

Ainsi, il est proposé, à l'alinéa 1^{er} du paragraphe 4, de ramener la durée de conservation des informations et données à caractère personnel au ministère de la Justice de 5 ans à 1 an. La durée de conservation de 5 ans a été initialement inscrite au projet de loi initial, alors qu'il s'agissait en l'occurrence de la dénommée « durée d'utilisation administrative » (« DUA »)

visée à l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi du 17 août 2018 sur l'archivage, qui a été convenue entre le ministère de la Justice et les Archives Nationales et retenue au « tableau de tri », visé à l'article 26 de la même loi, dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi.

Cependant, avec la précision du *dies a quo* du délai d'1 an, et sachant qu'une décision de grâce ne saurait faire l'objet d'un recours de sorte que le dossier d'une demande en grâce peut être clôturé après l'expédition de la notification de la décision du Grand-Duc, le délai d'1 an pendant lequel les dossiers sont conservés au ministère de la Justice devrait également permettre un traitement administratif adéquat des dossiers.

Concernant l'alinéa 2 du paragraphe 4, il est proposé de l'amender afin de tenir compte de la suggestion de la Cour supérieure de Justice faite dans son avis du 14 mars 2023.

L'insertion du paragraphe 5 nouveau à l'article 4, proposant de désigner le Ministre de la Justice comme « responsable du traitement » en cause, vise à donner suite à la suggestion y afférente de la Commission nationale pour la protection des données faite dans son avis du 9 juin 2023.

Ce paragraphe 5 nouveau est par ailleurs utile en ce qu'il apporte une réponse à la question importante de savoir si le traitement de données en cause relève du « régime général » du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, ci-après « RGPD », ou s'il relève, au contraire, du « régime spécial » de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, ci-après « loi du 1^{er} août 2018 », ayant transposé en droit luxembourgeois la directive (UE) n° 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

Si le constat du Conseil d'Etat, selon lequel « ...le droit de grâce est directement lié à l'exécution des peines et le traitement visé a trait à la matière d'exécution de sanctions pénales, matière expressément énumérée à l'article 1^{er} de la loi précitée du 1^{er} août 2018 définissant son champ d'application » est certes exact, ce fait est insuffisant pour soumettre le traitement de données en cause au régime spécial de la loi du 1^{er} août 2018.

En effet, l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de cette loi requiert que deux conditions doivent être remplies cumulativement pour qu'un traitement de données relève du régime spécial de la loi du 1^{er} août 2018, à savoir (i) qu'un traitement de données à caractère personnel est effectué pour une des finalités visées au même article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, condition effectivement remplie en l'espèce, et (ii) que ce traitement est effectué par une autorité qui est légalement chargée de missions qui correspondent aux finalités visées au même article 1^{er}, paragraphe 1^{er}. Pour de plus amples explications à ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi n° 7168, étant devenu par la suite la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Or, en l'espèce, même si le fait d'accorder une grâce pour une sanction pénale a nécessairement des répercussions sur l'exécution de la peine prononcée, cela est insuffisant pour soumettre un traitement de données au régime spécial de la loi du 1^{er} août 2018, alors que l'on ne saurait considérer le Grand-Duc comme étant l'« autorité compétente en matière d'exécution des peines », étant donné que l'article 669, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale, introduit par une des deux lois du 20 juillet 2018 ayant opéré la réforme pénitentiaire, charge explicitement le Procureur général d'Etat de cette mission.

Cette conclusion est encore confortée par le fait qu'en cas d'interprétation des deux textes en cause pour déterminer l'applicabilité de l'un ou de l'autre régime, la prépondérance doit toujours être accordée au régime général du RGPD, étant la « *lex generalis* » en la matière, alors que précisément sur la question des droits des personnes concernées, à savoir l'information, le droit d'accès et le droit de rectification, le régime général du RGPD est plus favorable aux personnes concernées que le régime spécial de la loi du 1^{er} août 2018, raison pour laquelle l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de cette loi doit toujours être interprété de façon restrictive, alors qu'elle est la « *lex specialis* » en cette matière.

A noter que cette interprétation, donc plus protectrice des droits des personnes concernées, semble être partagée par la Commission nationale pour la protection des données qui, dans son avis du 9 juin 2023, fait uniquement référence au RGPD.

Il est encore proposé d'ajouter à cet article du projet de loi un paragraphe 6 nouveau, afin de faire suite aux suggestions du Parquet général et du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg qui, dans leurs avis respectifs du 26 janvier 2023 et du 15 mars 2023, plaident pour l'introduction de cette disposition.

Amendement n° 6 – art. 6 (5 initial) du projet de loi

A la numérotation de l'article du projet de loi, le nombre « 5 » est remplacé par le nombre « 6 ».

Commentaire :

Cette renumérotation fait suite à l'insertion de l'article 2 nouveau au projet de loi.

Amendement n° 7 – art. 6 initial du projet de loi

L'article 6 initial du projet de loi est supprimé.

Commentaire :

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'Etat avait proposé de supprimer le paragraphe 2 de l'article 6 initial du projet de loi, et de remplacer le libellé initial du paragraphe 1^{er} de cet article du projet de loi par le libellé suivant : « *La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution.* »

Concrètement, cette disposition signifierait que la loi en projet entrerait en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Or, comme la procédure législative de la loi en projet ne pourra être achevée avant cette date, la disposition proposée par le Conseil d'Etat reviendrait à prévoir une entrée en vigueur rétroactive de la loi en projet.

Etant donné que l'entrée en vigueur rétroactive d'une loi risque toujours de créer des problèmes et des incertitudes, il est par conséquent proposé de supprimer l'article 6 initial du projet de loi.

Amendement n° 8 – art. 7 initial du projet de loi

L'article 7 initial du projet de loi est supprimé.

Commentaire :

Suite à l'**opposition formelle** soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 mai 2023 concernant cet article, il est proposé de le supprimer.

A noter que les demandes en grâce introduites et non encore évacuées à la date du 1^{er} juillet 2023 devront donc être tenues en suspens, jusqu'à l'entrée en vigueur du présent projet de loi et de son règlement grand-ducal d'exécution.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

4. 8215 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

*

Présentation et examen des articles

Le projet de loi n°8215 apporte à la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire les adaptations nécessaires pour assurer la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

*

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 26 mai 2023, le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé de l'article 74-5, paragraphe 9, alinéa 3, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire tel que par le point 2° de la présente loi en projet en ce que la modification en question ne constitue qu'une transposition partielle de la directive précitée.

*

Présentation et examen d'une série d'amendements

Amendement unique :

L'article unique est modifié comme suit :

« **Article unique.** L'article 74-5 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire est modifiée comme suit :

1° ~~À l'article 74-5, le~~ paragraphe 7 prend la teneur suivante :

« (7) Les différences existant entre les droits nationaux en ce qui concerne la définition des infractions sous-jacentes associées n'entravent pas la capacité de la CRF d'apporter son aide à une CRF d'un État membre de l'Union européenne et ne restreignent pas l'échange, la dissémination et l'utilisation des informations et pièces conformément au présent article. » ~~»~~

2° ~~À l'article 74-5, le~~ Au paragraphe 9, l'alinéa 3 prend la teneur suivante :

« L'autorisation de dissémination peut être refusée dans les mêmes conditions que celles prévues au paragraphe 5. La CRF ne peut toutefois pas refuser de donner son autorisation de dissémination à une CRF d'un État membre de l'Union européenne, sauf si cette dissémination n'entre pas dans le champ d'application des dispositions en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ou est susceptible d'entraver une enquête ou est autrement contraire aux principes fondamentaux du droit national. Tout refus de donner son autorisation de dissémination à une CRF d'un État membre de l'Union européenne en vertu du présent alinéa est motivé. Ces exceptions sont précisées de manière à prévenir tout abus ou toute restriction induite de la dissémination d'informations aux autorités étrangères. »

Commentaire :

Point 1°

Bien que le terme de « pièces » ne figure pas dans le texte de la directive (UE) 2015/849 en ce qui concerne l'échange d'informations avec une autre CRF (ladite directive se limitant à l'emploi du terme d'« informations »), la mouture actuelle de l'article 74-5 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire emploie les termes d'« informations et pièces ».

Afin de veiller au respect de l'uniformité de la terminologie employée à l'article 74-5 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et de s'assurer que les différences existant entre les droits nationaux en ce qui concerne la définition des infractions sous-jacentes associées n'entravent pas la capacité de la CRF d'apporter son aide à une CRF d'un État membre de l'Union européenne et ne restreignent pas l'échange, la dissémination et l'utilisation non seulement des informations mais également des pièces, les mots « et pièces » sont ajoutés entre le mot « informations » et les mots « conformément au présent article » au point 1° de l'article unique du projet de loi n°8215 visant à modifier le paragraphe 7 de l'article 74-5 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Point 2°

L'amendement donne suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

L'objet du projet de loi n°8215 consiste à apporter à la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire les adaptations nécessaires pour assurer la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

Le texte initial a notamment fait l'objet d'une opposition formelle du Conseil d'Etat dans son avis du 26 mai 2023. Le Conseil d'Etat constate, à la lecture du texte actuel de l'article 55, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849 précitée, que celui-ci est libellé comme suit : « Les États membres veillent à ce que la CRF requise donne rapidement et dans la plus large mesure possible son accord préalable à la dissémination des informations aux autorités compétentes, quel que soit le type d'infraction sous-jacente associée. La CRF requise ne

refuse pas de donner son accord à cette dissémination, sauf si cela n'entre pas dans le champ d'application de ses dispositions en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ou est susceptible d'entraver une enquête ou est autrement contraire aux principes fondamentaux du droit national dudit État membre. À cet égard, tout refus de donner son accord est expliqué de manière appropriée. Ces exceptions sont précisées de manière à prévenir tout abus ou toute restriction induite de la dissémination d'informations aux autorités compétentes. »

Le texte initial du projet de loi ainsi soumis à l'examen du Conseil d'État ne constitue selon lui qu'une transposition partielle de la directive précitée du fait de l'omission des passages soulignés ci-dessus de telle sorte que le Conseil d'État s'y oppose formellement, cette opposition formelle pouvant être levée si le texte était complété dans le sens indiqué.

Il est à noter que la première phrase de l'alinéa 3 du paragraphe 9 de l'article 74-5 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire dispose que « l'autorisation de dissémination peut être refusée dans les mêmes conditions que celles prévues au paragraphe 5 ». Ce dernier paragraphe 5 précise que « tout refus est motivé ». C'est pourquoi le texte initial du projet de loi n°8215 ne reprend pas textuellement les deux dernières phrases de l'article 55, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849 précitée.

Toutefois, afin de dissiper tout doute quant au respect des exigences de l'article 55, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849 précitée, l'amendement vise à prendre en compte l'observation soulevée par le Conseil d'Etat et à clarifier les modalités de refus de dissémination à une CRF d'un État membre de l'Union européenne.

*

5. 8051 Projet de loi portant modification :
1° du Code de procédure pénale;
2° de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen
et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Charles Marque (Président-Rapporteur, déi gréng) présente les grandes lignes de son projet de rapport.

Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission de la Justice.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

*

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle de base.

*

6. **7863B** **Projet de loi portant suppression du rang de conseiller honoraire et modification de :**
1° la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
2° la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
3° la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;
4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Charles Margue (Président-Rapporteur, déi gréng) présente les grandes lignes de son projet de rapport.

Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission de la Justice.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

*

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle de base.

*

7. **7882** **Projet de loi portant**
1° **introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ;**
2° **modification du Code de procédure pénale**

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

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

*

Examen des amendements gouvernementaux

Amendement 1^{er} – Article 3 du projet de loi

L'article 3 est amendé, par rapport à son libellé tel qu'il figure au document parlementaire n° 7882⁴, comme suit :

« **Art. 3.** (1) L'application JU-CHA comprend des modules qui contiennent, conformément aux articles suivants, respectivement des informations, documents et données à caractère personnel. Il s'agit des modules intitulés :

- 1° « casier judiciaire » ;
- 2° « dossiers répressifs » ;
- 3° « dossiers jeunesse » ;
- 4° « affaires d'entraide pénale internationale » ;
- 5° « dossiers d'exécution des peines » ;
- 6° « dossiers du service central d'assistance sociale » ;
- 7° « contrôle d'accès ».

(2) L'accès intégral ou partiel à ces modules se fait sous l'autorité du procureur général d'État conformément aux articles suivants et est réservé aux magistrats et membres du personnel de l'administration judiciaire dûment autorisés par le procureur général d'État ou son délégué.

(3) Par dérogation au paragraphe 2, le procureur général d'État peut également accorder un accès :

- 1° aux magistrats et membres du personnel chargés des missions prévues à l'article 31 de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ;
- 2° aux membres du service informatique de l'administration judiciaire aux seules fins de maintenance et de développements techniques de l'application ;
- 3° aux membres du service statistique de la justice aux seules fins de fournir des statistiques non nominatives. ;

4° pour les modules « dossiers répressifs » et « entraide pénale » aux membres du service de communication et de presse de la justice, à l'exception des documents visés aux articles 5 et 7, et aux seules fins d'assurer leurs missions.

(4) Tous les accès sont temporaires et révocables et sont octroyés d'office ou à la demande d'un magistrat ou membre du personnel de l'administration judiciaire. »

Commentaire de l'amendement 1^{er}

L'amendement 3 a supprimé, dans l'article 3, paragraphe 3, du projet de loi tout accès à l'application JU-CHA aux membres du service de communication et de presse de la justice. Cette mesure, inspirée du souci de protéger la vie privée en limitant dans toute la mesure du possible le nombre de personnes ayant accès à des données à caractère personnel, aurait pour effet d'empêcher purement et simplement ce service d'assumer sa mission de communication avec la presse.

En effet le service en question a comme mission première de répondre – le cas échéant, s'il s'agit d'informations confidentielles, ce qui sera le cas pour la plupart des demandes - après concertation avec le magistrat en charge du dossier – aux journalistes, tant nationaux qu'internationaux, qui souhaitent obtenir des renseignements sur un dossier déterminé.

Cette communication est exercée, sous le contrôle du procureur général d'Etat et des procureurs d'Etat, dans les limites et dans le respect des conditions de l'article 8, paragraphe 3, du Code de procédure pénale. Le service est composé d'un nombre très restreint de trois agents, soumis au secret professionnel.

Si ce service, comme il est proposé, n'avait plus d'accès à l'application JU-CHA, il ne serait plus en mesure de répondre aux journalistes, dont il constitue pourtant, dans le cadre de l'organisation actuelle, le seul point de contact avec les autorités judiciaires. Il ne serait ainsi plus en mesure de renvoyer les journalistes avec leurs questions vers le magistrat traitant le

dossier concerné, à défaut de pouvoir identifier le dossier et le magistrat. Il ne serait même plus en mesure d'informer la presse de la salle d'audience où se tiendra un procès en audience publique.

Il ne saurait être sérieusement envisagé de demander au service en question de contacter, en cas de prise de contact par un journaliste, un autre utilisateur ayant un accès à l'application JU-CHA aux fins de guider le journaliste. En effet, une telle voie de procédure, outre qu'elle augmenterait le nombre de personnes ayant un accès aux données personnelles en question et engagerait des ressources dédoublées, serait contraire au principe que les accès sont personnels et ne sauraient être détournés en fournissant, dans le cas envisagé d'ailleurs de façon systématique, des informations à des utilisateurs qui n'ont pas légalement accès au système.

Le service se trouverait donc de fait dans l'impossibilité d'assumer sa mission. Le journaliste souhaitant recevoir des informations au sujet d'un dossier ne pourrait plus s'adresser à un service unique, composé de professionnels de la communication, mais devrait se mettre lui-même à la recherche de l'autorité judiciaire compétente et espérer que celle-ci soit disponible et disposée à communiquer.

Par voie de conséquence, l'exercice du droit du public de recevoir des informations d'intérêt général et de la presse et des médias de communiquer ces informations au public, garanti par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, ne pourrait plus être assuré d'une façon satisfaisante par les autorités judiciaires. Ainsi, la mesure, si elle tend à vouloir accroître la protection de la vie privée en limitant le nombre d'accès à l'application JU-CHA, porterait par ricochet une atteinte sérieuse et disproportionnée à la liberté de la presse.

Aux fins de prévenir ces difficultés et de trouver un plus juste équilibre entre les exigences des articles 8 (droit au respect de la vie privée) et 10 (liberté d'information et de presse), il est proposé :

- de maintenir l'accès du service en question aux modules « dossiers répressifs » et « entraide pénale » de l'application JU-CHA, mais
- de limiter cet accès aux « informations » et « données », donc d'exclure l'accès aux « documents ».

Ce compromis permettra au service de continuer à exercer ses missions et à la presse de bénéficier, conformément aux exigences de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, d'une communication centralisée et professionnelle, tout en circonscrivant l'accès au strict nécessaire, étant encore une fois rappelé que le service n'est composé que de trois agents, que ces derniers sont astreints au secret professionnel et que leur communication avec la presse est exercée, sous le contrôle du procureur général d'Etat et des procureurs d'Etat, dans les limites et dans le respect des conditions de l'article 8, paragraphe 3, du Code de procédure pénale.

Amendement 2 – Article 7 du projet de loi

L'article 7 est amendé, par rapport à son libellé tel qu'il figure au document parlementaire n° 7882⁴, comme suit :

Art. 7. (1) Le module « entraide pénale internationale » peut contenir les informations, documents et données relatifs à des dossiers d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale adressés au Grand-Duché de Luxembourg.

(2) Aux fins du paragraphe 1^{er}, les termes « extradition » et « entraide judiciaire » comprennent les mesures à effet équivalent en matière de droit européen.

(3) L'accès à ce module ne peut être accordé qu'aux magistrats et membres du personnel de l'administration judiciaire qui traitent ce genre d'affaires.

(4) L'accès aux informations, documents et données visées au paragraphe 1^{er} n'est plus possible au plus tard cinq ans à partir de la dernière inscription.

(5) La restriction prévue au paragraphe précédent peut être levée sur autorisation du procureur général d'État ou du procureur d'État en cas d'un nouvel élément porté à la connaissance des autorités judiciaires.

Commentaire de l'amendement 2

L'article 7 du projet de loi tel qu'il a été modifié par les amendements cités, limiterait l'accès des autorités judiciaires au module « entraide pénale internationale » de l'application JU-CHA à cinq ans à partir de la dernière inscription (Article 7, paragraphe 4, du projet de loi), avec possibilité d'une prolongation pour une durée maximale de cinq ans « *en cas d'un nouvel élément porté à la connaissance des autorités judiciaires* » (Article 7, paragraphe 5).

Il s'ensuit que l'accès aux informations, documents et données ne serait plus possible si, au cours du délai de cinq ans, aucun nouvel élément ne surviendrait. Or, cette solution soulève une grave difficulté dans le très grand nombre de dossiers dans lesquels il y a eu saisie de fonds et de biens de toute nature autre que des objets et des documents.

Il est à préciser que dans le système de l'entraide judiciaire pénale internationale, les fonds et biens précités saisis à Luxembourg en exécution d'une demande d'entraide judiciaire étrangère ou d'une décision d'enquête européenne ou d'un certificat de gel, ne sont pas transférés aux autorités requérantes étrangères, mais restent saisis à Luxembourg dans l'attente que la procédure pénale engagée dans l'Etat requérant se termine et que le Luxembourg soit saisi d'une demande d'exequatur du jugement étranger de confiscation ou de restitution ou de la reconnaissance et de l'exécution d'un certificat de confiscation².

Cette attente est souvent fort longue. Des fonds et biens non transmissibles immédiatement restent souvent saisis à Luxembourg pendant de nombreuses années, parfois pendant des décennies. Dans l'attente d'une procédure d'exequatur d'une décision étrangère de confiscation ou de restitution ou de la reconnaissance et de l'exécution d'une décision de confiscation, les personnes ayant des droits sur ces fonds et biens peuvent, à tout moment, en demander la restitution. Dans ces circonstances l'application d'un délai de cinq ans, même susceptible de prolongation en cas d'élément nouveau survenu au cours du délai, aurait inéluctablement pour conséquence que d'innombrables fonds et biens saisis ne pourraient plus faire l'objet à l'avenir d'un exequatur de confiscation ou de l'exécution d'une décision de confiscation, puisque la demande y relative ne parviendrait aux autorités luxembourgeoises que passé le délai de cinq ans et que l'accès aux informations, documents et données ne serait, sur base de l'article 7, paragraphe 4, plus possible.

Inutile de préciser que par une telle disposition le Luxembourg méconnaîtrait ses obligations internationales ou découlant du droit de l'Union européenne en la matière, se mettant dans l'impossibilité matérielle de confisquer ou de restituer des fonds et biens passé un délai de cinq ans.

² Voir les articles 10 et 11 de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ; 659 à 668 du Code de procédure pénale ; 27 et 28 de la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant transposition de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale ; 8 à 10 de la loi du 23 décembre 2022 portant mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation.

A cette fin il est proposé de revenir à la formulation initiale de l'article 7 du projet de loi – qui n'avait pas fait l'objet d'une opposition formelle du Conseil d'Etat - et de permettre au procureur général d'Etat ou aux procureurs d'Etat de lever cette restriction d'accès, prévu par l'article 7, paragraphe 4, en cas de nouvel élément porté à leur connaissance. Cet élément nouveau peut être, suivant les cas, une demande en restitution émanant d'une personne prétendant avoir droit sur les fonds ou biens saisis, une demande d'exequatur d'une décision étrangère de confiscation ou de restitution ou une demande de reconnaissance et d'exécution d'un certificat de confiscation. Il se peut également que les autorités judiciaires étrangères informent le moment venu les autorités luxembourgeoises qu'il y a lieu de lever la saisie à défaut de succès de la poursuite pénale engagée. Dans tous ces cas les autorités luxembourgeoises doivent être en mesure d'accéder aux informations, documents et données aux fins de leur permettre de statuer conformément à la loi et à leurs obligations internationales et découlant du droit de l'Union européenne.

*

Examen du 2^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son deuxième avis complémentaire du 27 juin 2023, le Conseil d'Etat examine les amendements gouvernementaux qui lui ont été soumis. Il marque son accord avec ces libellés amendés.

Scission du projet de loi

Il est proposé de scinder le projet de loi n°7882 en deux projets de loi distincts, à savoir :

- 7882 A Projet de loi portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ; et
- 7882 B Projet de loi portant modification du Code de procédure pénale.

Au vu des nombreuses considérations juridiques soulevées par l'article 12 du projet de loi tel qu'il fut amendé, notamment celles des autorités judiciaires dans leurs avis des 17 et 26 janvier 2023, et au vu des importantes réflexions qui doivent encore être menées avec tous les acteurs concernés à ce sujet, la Commission de la Justice a jugé opportun de scinder le projet de loi alors que de l'avis du Conseil d'Etat cet article « n'a qu'un lien indirect avec les autres dispositions du projet de loi qui visent à encadrer le traitement de données à caractère personnel effectué par les autorités judiciaires à l'aide de l'application JU-CHA » et qui peuvent être évacuées de façon plus rapide.

Il est proposé d'aborder par la présente que le seul volet de l'introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA », à savoir le projet de loi n° 7882A. Cette façon de procéder permet de soumettre ce projet de loi prochainement au premier vote constitutionnel de la Chambre des Députés. Le volet relatif à la modification du Code de procédure pénale, à savoir le projet de loi n°7882 B, sera entamé dans un deuxième temps.

Il est signé qu'aucune disposition nouvelle n'est introduite dans le projet de loi sous rubrique par le biais de la scission de celui-ci.

La subdivision du projet de loi initial en chapitres distincts ne paraît plus utile, au vu de la scission de celui-ci. Par conséquent, il est fait abstraction des deux chapitres du projet de loi initial.

*

8. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

8134/08

N° 8134⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(11.7.2023)

Par dépêche du 28 juin 2023, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de huit amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la justice lors de sa réunion du même jour.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'un commentaire pour chaque amendement ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi tenant compte desdits amendements.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Par les amendements sous avis, les auteurs entendent essentiellement donner suite à certaines recommandations et critiques formulées par le Conseil d'État dans son avis du 16 mai 2023 sur le projet de loi initial. Certains amendements font suite aux avis des autorités judiciaires, de membres actuels de la commission des grâces ainsi que de la Commission nationale pour la protection des données.

Il a notamment été procédé à une reformulation de l'article 4 du projet de loi initial relatif à l'accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces. Les modifications apportées au texte mettent le Conseil d'État en mesure de lever son opposition formelle ainsi que sa réserve de dispense à l'endroit de certaines dispositions de cet article. Le Conseil d'État y reviendra plus en détail lors de l'examen des amendements.

L'opposition formelle formulée à l'encontre de l'article 7 initial peut également être levée, cette disposition transitoire ayant été supprimée par voie d'amendement.

Le Conseil d'État relève qu'à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres 1^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, le droit de grâce du Grand-Duc ne pourra s'exercer que dans les conditions fixées par la loi. Il est donc urgent que le projet de loi sous rubrique puisse entrer en vigueur dans les meilleurs délais.

Il en est de même du règlement grand-ducal prévu à l'article 4 du texte amendé et qui est censé fixer les modalités de fonctionnement de la commission et les jetons de présence des membres et du secrétaire de la commission et de leurs suppléants, dont le Conseil d'État n'a pas encore été saisi.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

En ce qui concerne l'article 1^{er} visé par cet amendement, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à cet endroit dans son avis du 16 mai 2023.

Dans la mesure où les modifications y apportées correspondent soit à une recommandation de sa part, soit ne font que reprendre dans les définitions énumérées des précisions qui correspondent aux enseignements de la doctrine, à un texte de loi existant ou encore à une pratique administrative constante, le Conseil d'État peut s'en accommoder.

Ainsi, l'article 87 du Code pénal dispose que « les incapacités prononcées par les juges ou attachés par la loi à certaines condamnations cessent par la remise que le Grand-Duc peut en faire, en vertu du droit de grâce ». Le droit de grâce ne vise ainsi pas uniquement les peines pénales principales et accessoires prononcées par les juridictions, mais également celles que la loi attache à certaines condamnations.

En ce qui concerne la peine accessoire de la confiscation spéciale, le Conseil d'État renvoie à l'avis du procureur d'État du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 15 mars 2023 au sujet de la règle de l'exclusion de la grâce en cas d'exécution totale ou partielle d'une peine. Étant donné qu'en matière de confiscation d'un bien, le transfert de propriété au bénéfice de l'État s'opère au moment où la décision de confiscation est coulée en force de chose jugée, l'exercice du droit de grâce en matière de confiscation ne peut plus se faire. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu d'abandonner l'amendement y relatif.

Amendement 2

Sans observation.

Amendement 3

L'amendement sous examen reprend la recommandation du Conseil d'État de prévoir et d'encadrer la pratique de l'enquête administrative menée par la Police grand-ducale dans la loi en projet. Il doit être lu conjointement avec l'amendement 5. Pour une appréciation globale de la procédure et des accès aux traitements de données à caractère personnel, il est renvoyé à l'examen de l'amendement 5.

En ce qui concerne la précision que des lois particulières peuvent tenir en échec la règle générale que les informations recueillies lors de l'audition du demandeur en grâce ne peuvent être traitées pour une autre finalité que celle du traitement de la demande en grâce, le Conseil d'État estime que l'exemple fourni par les auteurs au commentaire de l'amendement 3, à savoir celui de l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, est mal choisi, dans la mesure où il ne vise pas une question de traitement de données dans le cadre de la protection de la vie privée, mais une obligation légale de dénoncer au procureur d'État des faits susceptibles de constituer un crime ou délit, une obligation qui n'est pas mise en échec par la disposition discutée. En tout état de cause, cette précision ne fait que rappeler l'application du droit commun en matière de protection des données à caractère personnel, de sorte que la dernière phrase est superflue et à supprimer.

Amendement 4

Sans observation.

Amendement 5

Cet amendement a trait à l'accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces. Dans son avis précité du 16 mai 2023, le Conseil d'État avait notamment critiqué le nombre élevé de personnes ayant accès à des données à caractère personnel et relevé qu'il existait la possibilité de recourir à des moyens moins incisifs que d'accorder à une personne un accès direct à un grand nombre de fichiers contenant de telles données. Il a recommandé de s'inspirer du modèle de l'article 14 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions.

Force est de constater que les auteurs des amendements n'ont que partiellement donné suite à cette recommandation. Les modifications apportées au texte initial tant par l'amendement 3 que par l'amendement 5 vont cependant dans le sens préconisé par le Conseil d'État, dans la mesure où l'accès direct aux différents fichiers au bénéfice des membres de la commission est remplacé par un droit de prendre

connaissance de certaines données sous la forme d'une communication verbale du président lors de la séance de la commission. Le fichier central de la Police grand-ducale et les données du Service central d'assistance sociale ne font plus partie des informations et données à caractère personnel que les membres de la commission peuvent consulter ou dont ils peuvent prendre connaissance. Le texte amendé ne prévoit plus d'accès à certains fichiers. Il continue de prévoir un rapport écrit, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, de la part de la Police grand-ducale, du Service central d'assistance sociale et, le cas échéant, du Service psycho-social et socio-éducatif du centre pénitentiaire.

Comme il a déjà été relevé, le texte de l'amendement 3 détaille la procédure de l'établissement du rapport de la Police grand-ducale.

Les auteurs des amendements suppriment encore la disposition du projet initial qui prévoyait la possibilité de partager les informations collectées avec certains agents publics du Ministère d'État, du Ministère de la justice et du Parquet général. Au vu des modifications apportées au texte des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 4 initial, l'opposition formelle relative à ces dispositions peut être levée.

Le Conseil d'État note que l'amendement prévoit également de ramener la durée de conservation des informations et données à caractère personnel de cinq à un an. Il y a lieu de viser une durée maximale d'une année. Dans la mesure où la durée de conservation maximale d'une année ne paraît pas excessive, la réserve de dispense à ce sujet peut être levée.

La détermination du Ministre de la justice comme responsable du traitement trouve l'assentiment du Conseil d'État. Il en est de même du nouveau paragraphe 6 qui soumet les membres de la commission et le secrétaire, ainsi que leurs suppléants au secret professionnel.

Amendements 6 et 7

Sans observation.

Amendement 8

Le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle suite à la suppression de l'article 7 initial.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement 3

À l'article 3, paragraphe 1^{er}, première phrase, les auteurs emploient le terme « respectivement » de façon inappropriée, de sorte qu'il convient d'écrire « adressées par respectivement la personne condamnée ou son avocat ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 2^o, la virgule et le terme « respectivement » sont à remplacer par le terme « ou ».

Amendement 5

À l'article 5, paragraphe 2, il y a lieu d'écrire « conjointement avec » au lieu de « ensemble avec ».

Toujours au paragraphe 2, il convient de faire référence non pas aux « numéros 1^o à 3 et 8^o » et aux « numéros 4^o à 10^o », mais aux « points 1^o à 3^o et 8^o » et aux « points 4^o à 10^o ».

Il convient encore d'écrire « Parquet général » avec une lettre initiale majuscule et de déplacer le terme « respectivement » avant ceux de « du Parquet général ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 11 juillet 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



Commission des Finances et du Budget

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 12 juillet 2023

Ordre du jour :

1. 8158 **Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2021/2101 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2013/31/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés et portant modification :**
 - 1° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;
 - 2° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt

- Adoption d'un projet de rapport
2. **Les autres points concernent uniquement les membres de la Commission de la Justice :**
 - 7882A **Projet de loi portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ;**

- Examen du 2^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 7691 **Projet de loi portant modification**
 - 1° du Code de procédure pénale;
 - 2° du Nouveau Code de procédure civile;
 - 3° de la loi modifiée du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes;
 - 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;
 - 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives;
 - 6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante;

7° de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;

8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice;

9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant;

10° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Examen du 2^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat

4. 8015 **Projet de loi portant modification :**

1° du Code pénal ;

2° du Code de procédure pénale

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

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

5. 8134 **Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc**

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

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

6. 8215 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire**

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

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

7. **Divers**

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, membres de la Commission des Finances et du Budget

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, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Carlo Fassbinder, du Ministère des Finances

Mme Mandy Da Mota, Mme Tara Desorbay, M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, Mme Hélène Massard, M. Luc Reding, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Marc Goergen, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Yuriko Backes, Ministre des Finances

*

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

*

1. **8158** **Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2021/2101 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2013/31/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés et portant modification :**
1° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;
2° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres des deux commissions parlementaires saisies du projet de loi sous rubrique.

*

2. **Les autres points concernent uniquement les membres de la Commission de la Justice :**

7882A **Projet de loi portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ;**

Examen du 2^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son deuxième avis complémentaire du 27 juin 2023, le Conseil d'Etat examine les amendements gouvernementaux qui lui ont été soumis. Il marque son accord avec ces libellés amendés.

- 3. 7691** **Projet de loi portant modification**
1° du Code de procédure pénale;
2° du Nouveau Code de procédure civile;
3° de la loi modifiée du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes;
4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;
5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives;
6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante;
7° de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;
8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice;
9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant;
10° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

Examen du 2^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son deuxième avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'Etat examine les dispositions amendées.

Quant à la modification de l'article 1007-6 du Nouveau Code de procédure civile, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique la suppression de l'alinéa 2, au paragraphe 2 dudit article. Il exprime ses réserves, en renvoyant au principe de la présomption d'innocence qui est consacrée par la Convention européenne des droits de l'homme, et signale que la suppression de ce libellé risque de placer le Luxembourg en porte-à-faux avec le droit international.

Le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, de reprendre le libellé alternatif qui est proposé par ce dernier.

Ces observations critiques sont réitérées en ce qui concerne l'article 1036 du même code.

*

- 4. 8015** **Projet de loi portant modification :**
1° du Code pénal ;
2° du Code de procédure pénale

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du XX juillet 2023, le Conseil d'Etat examine les amendements parlementaires qui lui ont été soumis. La Haute corporation se montre en mesure de lever les oppositions formelles précédemment émises.

*

5. 8134 Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis du 11 juillet 2023, le Conseil d'État se dit en mesure de lever tant les oppositions formelles que la réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel formulées à l'occasion de son avis du 16 mai 2023 et se dit en mesure de s'accommoder des modifications apportées au présent dispositif par voie des amendements parlementaires du 28 juin 2023.

*

6. 8215 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État note que l'amendement parlementaire sous examen tient compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 26 mai 2023 sur le projet de loi initial, de sorte que cette opposition formelle peut être levée.

7. Divers

Aucun point divers n'est soulevé

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact



Commission des Finances et du Budget

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 12 juillet 2023

Ordre du jour :

1. 8158 **Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2021/2101 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2013/31/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés et portant modification :**
 - 1° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;
 - 2° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt

- Adoption d'un projet de rapport
2. Les autres points concernent uniquement les membres de la Commission de la Justice :
 - 7882A **Projet de loi portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ;**

- Examen du 2^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 7691 **Projet de loi portant modification**
 - 1° du Code de procédure pénale;
 - 2° du Nouveau Code de procédure civile;
 - 3° de la loi modifiée du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes;
 - 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;
 - 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives;
 - 6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante;

7° de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;

8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice;

9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant;

10° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Examen du 2^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat

4. 8015 **Projet de loi portant modification :**

1° du Code pénal ;

2° du Code de procédure pénale

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

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

5. 8134 **Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc**

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

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

6. 8215 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire**

- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

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

7. **Divers**

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, membres de la Commission des Finances et du Budget

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, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Carlo Fassbinder, du Ministère des Finances

Mme Mandy Da Mota, Mme Tara Desorbay, M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, Mme Hélène Massard, M. Luc Reding, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Marc Goergen, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Yuriko Backes, Ministre des Finances

*

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

*

1. **8158** **Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2021/2101 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 modifiant la directive 2013/31/UE en ce qui concerne la communication, par certaines entreprises et succursales, d'informations relatives à l'impôt sur les revenus des sociétés et portant modification :**
1° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;
2° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres des deux commissions parlementaires saisies du projet de loi sous rubrique.

*

2. **Les autres points concernent uniquement les membres de la Commission de la Justice :**

7882A **Projet de loi portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ;**

Examen du 2^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son deuxième avis complémentaire du 27 juin 2023, le Conseil d'Etat examine les amendements gouvernementaux qui lui ont été soumis. Il marque son accord avec ces libellés amendés.

- 3. 7691** **Projet de loi portant modification**
1° du Code de procédure pénale;
2° du Nouveau Code de procédure civile;
3° de la loi modifiée du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes;
4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;
5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives;
6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante;
7° de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;
8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice;
9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant;
10° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

Examen du 2^{ème} avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son deuxième avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'Etat examine les dispositions amendées.

Quant à la modification de l'article 1007-6 du Nouveau Code de procédure civile, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique la suppression de l'alinéa 2, au paragraphe 2 dudit article. Il exprime ses réserves, en renvoyant au principe de la présomption d'innocence qui est consacrée par la Convention européenne des droits de l'homme, et signale que la suppression de ce libellé risque de placer le Luxembourg en porte-à-faux avec le droit international.

Le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, de reprendre le libellé alternatif qui est proposé par ce dernier.

Ces observations critiques sont réitérées en ce qui concerne l'article 1036 du même code.

*

- 4. 8015** **Projet de loi portant modification :**
1° du Code pénal ;
2° du Code de procédure pénale

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du XX juillet 2023, le Conseil d'Etat examine les amendements parlementaires qui lui ont été soumis. La Haute corporation se montre en mesure de lever les oppositions formelles précédemment émises.

*

5. 8134 Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis du 11 juillet 2023, le Conseil d'État se dit en mesure de lever tant les oppositions formelles que la réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel formulées à l'occasion de son avis du 16 mai 2023 et se dit en mesure de s'accommoder des modifications apportées au présent dispositif par voie des amendements parlementaires du 28 juin 2023.

*

6. 8215 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État note que l'amendement parlementaire sous examen tient compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 26 mai 2023 sur le projet de loi initial, de sorte que cette opposition formelle peut être levée.

7. Divers

Aucun point divers n'est soulevé

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

8134/09

N° 8134⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(14.7.2023)

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

*

I. ANTECEDENTS

Madame la Ministre de la Justice a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 8134 à la Chambre des Députés en date du 4 janvier 2023. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a été présenté aux membres de la Commission de la Justice en date du 18 janvier 2023. Lors de cette réunion, les membres de la commission parlementaire ont désigné leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme rapporteur de la loi en projet.

Le Parquet général a rendu son avis le 26 janvier 2023.

La Cour Supérieure de Justice a rendu son avis le 14 mars 2023.

Le Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg a rendu son avis le 15 mars 2023.

Le 2 mai 2023, un avis des actuels membres effectif et suppléant de la commission des grâces choisis parmi les magistrats des Tribunaux d'arrondissement est parvenu à la Chambre des Députés.

Le Conseil d'État a émis son avis sur le projet de loi en date du 16 mai 2023.

La Commission nationale pour la protection des données a rendu son avis le 9 juin 2023.

Lors de la réunion du 28 juin 2023, les membres de la Commission de la Justice ont examiné l'avis du Conseil d'État. De plus, ils ont adopté une série d'amendements parlementaires.

Le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire le 11 juillet 2023.

En date du 14 juillet 2023, la Commission de la Justice a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État et a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET

Le projet de loi n° 8134 a comme objet de déterminer les conditions suivant lesquelles S.A.R. le Grand-Duc peut conférer une grâce aux personnes qui ont été condamnées à une sanction pénale.

L'article 39 nouveau de la Constitution, tel qu'il a été introduit par la proposition de révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (doc. parl. n° 7700) est libellé

comme suit : « Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions. »

Contrairement à l'ancien article 38 de la Constitution, portant sur le même sujet, qui avait comme dispositions d'exécution uniquement un arrêté grand-ducal, l'article 39 nouveau de la Constitution requiert expressément qu'une loi soit adoptée qui détermine les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc peut exercer le droit de grâce Lui conféré par cet article de la Constitution.

Le projet de loi a pour objectif de donner une base légale au traitement des données en relation avec les demandes en grâce, en précisant l'origine des données traitées, leur transmission à d'autres autorités, s'appliquant le principe de minimisation des données et en prévoyant une durée de conservation des données.

Le projet de loi précise que le Grand-Duc ne peut exercer ce droit qu'à titre individuel, supprimant ainsi le droit de grâce collectif tel qu'il a été exercé en dernier lieu le 23 juin 1998 à l'occasion de l'institution du Grand-Duc Héritier Henri comme Lieutenant-Représentant.

Concernant les chiffres et statistiques des demandes en grâce, il est renvoyé au rapport d'activité du Ministère de la Justice (partie « service des recours en grâce de l'administration judiciaire ») qui est publié chaque année sur Internet.

*

III. AVIS

A. Avis du Parquet général du 26 janvier 2023

Le Parquet général constate que le projet de loi continue, comme par le passé, de laisser une large liberté au Grand-Duc en la matière. À l'instar du régime actuel, le droit de grâce est limité aux peines, donc aux sanctions pénales, à l'exclusion notamment des sanctions à caractère administratif ou disciplinaire et des condamnations civiles. Si le projet de loi définit les notions de « remise de peine » et « réduction de peine », en précisant que la réduction de peine peut également consister à commuer la peine prononcée en une peine moins sévère, ces définitions n'apportent aucun élément nouveau par rapport au régime actuel. Par ailleurs, il est expressément prévu que la décision du Grand-Duc est, comme par le passé, souveraine et n'est donc susceptible d'aucun recours.

Le projet de loi apporte une seule limite de fond à l'exercice droit de grâce en prévoyant que le Grand-Duc ne peut exercer ce droit qu'à titre individuel, refusant par là au Grand-Duc un droit de grâce collectif tel qu'il l'a exercé en dernier lieu le 23 juin 1998 à l'occasion de l'institution du Grand-Duc Héritier Henri comme Lieutenant-Représentant.

Le projet de loi détermine la procédure à suivre pour le traitement des demandes en grâces, il détermine la composition et le mode de fonctionnement de la commission des grâces, mais surtout, il règle l'accès par la commission des grâces à des données personnelles du demandeur à l'effet de se prononcer dans un avis sur le bien-fondé de chaque demande en grâce. Sur ce dernier point, le projet de loi comble une lacune importante laissée ouverte par l'ancienne réglementation. L'article 38 de l'ancienne Constitution a pour seul acte d'exécution un arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce. Au plus tard avec la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, cet arrêté est devenu totalement insuffisant.

Le Parquet général soulève encore là question s'il n'y a pas lieu de prévoir que les membres de la commission des grâces sont tenus au secret professionnel de l'article 458 du Code pénal.

Pour l'avis complet, il est renvoyé au document parlementaire 8134/02.

B. Avis de la Cour Supérieure de Justice du 14 mars 2023

Si la Cour ne s'oppose pas à la disposition aux termes de laquelle « ne peuvent être membres de la commission les magistrats qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée », elle donne toutefois à considérer que dans la pratique, l'absence d'intervention des magistrats est souvent difficile à vérifier notamment en raison du fait que la décision de condamnation remonte à des années et que l'intervention des magistrats peut être intervenue à un stade quelconque de la procédure.

La Cour approuve les auteurs du projet de loi d'avoir indiqué sous l'article 4 initial, paragraphe 1^{er}, points 1° à 12° initiaux, l'ensemble des documents et informations auxquels la commission des grâces doit pouvoir accéder. La Cour insiste sur le caractère indispensable de la consultation de ces fichiers afin de pouvoir apprécier le mérite de la demande en grâce.

Pour le surplus, la Cour formule plusieurs propositions de texte afin de corriger certaines imprécisions et propose de transférer des passages du texte à des emplacements du projet de loi qui lui semblent plus appropriés.

Pour l'avis complet, il est renvoyé au document parlementaire 8134/01.

C. Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 15 mars 2023

Le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg note qu'à l'instar de la Belgique et de la France, la prérogative du Grand-Duc sera dorénavant encadrée législativement. Il convient de relever que le texte de loi tel que proposé ne restreint pas significativement le pouvoir souverain et fixe plutôt des règles de procédure. La seule précision apportée quant au fond est celle que le droit de grâce collectif n'est dorénavant plus possible, le Grand-Duc n'ayant plus le pouvoir de remettre collectivement une peine.

Cet encadrement législatif est à accueillir positivement. La décision du Grand-Duc reste souveraine, mais non arbitraire.

Quant à l'article 2 du projet de loi qui traite de la procédure et prévoit que la commission des grâces peut être saisie par « toute personne intéressée », le Parquet estime nécessaire, dans un souci de clarté, de définir la notion de « personne intéressée ».

Concernant l'article 3 du projet de loi qui ne fait qu'entériner la composition et le fonctionnement actuels de la commission des grâces, le Parquet estime que la formulation « magistrat qui a concouru à l'instruction » est trop vague.

Pour l'avis complet, il est renvoyé au document parlementaire 8134/03.

D. Avis des actuels membres effectif et suppléant de la Commission des grâces choisis parmi les magistrats des Tribunaux d'arrondissement du 2 mai 2023

Concernant l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, les rédacteurs de l'avis s'interrogent s'il ne serait pas opportun de préciser à cet endroit que le droit de grâce du Grand-Duc se limite aux peines prononcées par les juridictions nationales, car si cela est à l'évidence sous-entendu et clair pour les juristes, cela aurait le mérite de la clarté pour les justiciables surtout pour un pays situé au cœur de l'Europe dont les juridictions sont régulièrement confrontées à des dossiers comportant de nombreux éléments d'extranéité et à des justiciables aux parcours parfois complexes.

L'article 1^{er}, paragraphe 2, point 2°, qui définit les « peines » dans les termes suivants : « les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction lors de la condamnation pénale d'une personne », les rédacteurs de l'avis estiment que la formulation retenue mériterait, le cas échéant, d'être complétée au vu de l'objectif de clarification des peines pouvant faire l'objet d'un droit de grâce, tel qu'il est recherché selon le commentaire de cet article annexé au projet de loi. Se pose également la question du sort réservé aux confiscations spéciales qui, bien que peines accessoires, ne sont pas reprises dans la définition précitée.

Les rédacteurs de l'avis saluent le fait que le législateur ait enfin prévu, dans le cadre de la fiche financière annexée au Projet de loi, une revalorisation des indemnités/jetons de présence à allouer tant aux membres dits « internes », c'est-à-dire les magistrats, qu'aux membres dits « externes », c'est-à-dire le représentant du barreau d'avocats et les représentants des chambres professionnelles, alors que le niveau actuel de ces indemnités est tout à fait dérisoire, voire anecdotique, surtout au vu du contexte de l'évolution récente du niveau des prix, et il ne reflète nullement les investissements en temps et en travail fournis par les membres de la Commission des grâces lors de chacune de leurs séances en vue d'un examen consciencieux de chaque demande de grâce individuelle présentée par un justiciable ou son mandataire de justice.

Pour l'avis complet, il est renvoyé au document parlementaire 8134/04.

E. Avis de la Commission nationale pour la protection des données du 09 juin 2023

La Commission nationale pour la protection des données (ci-après « CNPD ») rappelle que pour que la licéité du traitement de données à caractère personnel dans le secteur public soit assurée, il faut disposer d'un texte normatif national ou supranational qui peut amener une administration ou un service à devoir traiter des données pour remplir ses missions. S'il ne faut pas qu'un texte prescrive spécifiquement un traitement de données, « la finalité du traitement doit cependant être précise, dans la mesure où le texte amenant l'administration à traiter des données doit permettre aux administrés d'en déduire la nature des données et les fins pour lesquelles celles-ci sont utilisées ».

La CNPD se félicite dès lors que l'article 4 du projet de loi, dans sa teneur initiale, prévoit l'origine des données traitées, dans son paragraphe 1^{er}, leur transmission à d'autres autorités, dans son paragraphe 2, se réfère au principe de minimisation des données, dans son paragraphe 3, et prévoit une durée de conservation des données, dans son paragraphe 4.

Elle regrette toutefois que le projet de loi ne désigne pas explicitement qui est le responsable du traitement. De plus, les finalités des traitements, bien qu'elles ressortent indirectement de l'article 4 initial, paragraphe 1^{er}, mériteraient d'être davantage précisées.

Pour l'avis complet, il est renvoyé au document parlementaire 8134/06.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

A. Avis du Conseil d'Etat du 16 mai 2023

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État note que l'article 51 de la Constitution révisée reprend l'article 38 de l'ancienne Constitution, tout en l'adaptant sur deux points. D'une part, il est dorénavant prévu que les conditions du droit du Grand-Duc de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions sont à déterminer par la loi. D'autre part, l'exception concernant les membres du Gouvernement a été supprimée, de telle sorte que les membres du Gouvernement ayant été pénalement condamnés pourront, dorénavant, également bénéficier du droit de grâce du Grand-Duc.

Si la première adaptation prend sa source dans la volonté du pouvoir constituant d'adapter le texte de la Constitution à l'exercice réel des pouvoirs en reformulant certaines dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs réservés au Grand-Duc, la seconde adaptation découle de l'objectif de la révision constitutionnelle de rapprocher le régime de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement de celui de droit commun.

D'après ses auteurs, le projet de loi propose de déterminer les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc peut exercer le droit de grâce, « en s'inspirant largement des modalités pratiques et administratives de la procédure actuelle ».

Actuellement, le seul texte d'exécution de l'article 38 de la Constitution est constitué par l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition d'une commission appelée « Commission de grâce ». Ce texte se limite à prévoir, en se référant à l'article 38 de l'ancienne Constitution, une telle commission, d'en déterminer la composition, la présidence et la durée des mandats.

Au commentaire des articles de la proposition de révision n° 6030 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, il est précisé à l'endroit de l'article 56 initial, censé remplacer l'article 38 de l'ancienne Constitution, que « le droit de grâce est une mesure par laquelle le chef de l'État dispense en tout ou en partie de l'exécution d'une peine pénale [...]. Aux termes des dispositions en vigueur, notamment l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce, le Grand-Duc statue sur les demandes de grâce après avoir pris l'avis de la Commission de grâce. Les décisions du Grand-Duc sont contresignées par un Ministre. [...] La loi proposée pour régler le droit de grâce peut reprendre les dispositions de l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925 modifié à plusieurs reprises ».

Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi ont repris le mécanisme d'une commission permanente composée majoritairement de magistrats et chargée d'examiner et d'aviser les demandes en grâce. Certaines questions d'ordre administratif ont également été réglées dans le texte proposé.

Dans la mesure où la loi en projet respecte le cadre tracé par la nouvelle disposition constitutionnelle, cette façon de procéder ne pose pas problème. Il en est de même de certaines dispositions qui, sans être expressément prévues par la Constitution, sont généralement admises par la doctrine en matière de droit de grâce et conformes aux principes de l'État de droit, notion désormais formellement consacrée par l'article 2, alinéa 1^{er}, de la Constitution révisée.

Le Conseil d'État estime que la compétence réservée au législateur de conditionner l'exercice du droit de grâce par le Grand-Duc peut aller plus loin que la fixation par la loi de simples modalités administratives sans pour autant mettre en cause l'essence de ce droit.

Enfin, le Conseil d'État partage le souci du Gouvernement de conférer une base juridique au traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre des dossiers de demandes en grâce.

Quant à l'article 4 initial, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le Conseil se doit de formuler une opposition formelle. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen pour contrariété à l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, qui est transposé par l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. Dans ce contexte, le Conseil d'État note qu'il échet de réduire au maximum le nombre de personnes ayant accès à de telles données et de recourir à des moyens « moins incisifs » que d'accorder à une personne un accès direct à un grand nombre de fichiers contenant des données à caractère personnel pour atteindre les buts visés.

Encore relatif au traitement et à la conservation de données à caractère personnel, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel par rapport à l'article 4 initial, paragraphe 4, en ce que les auteurs s'abstiennent de fournir des explications concernant la justification de la durée de conservation des données visées s'élevant à cinq ans.

En ce qui concerne l'article 7 initial, le Conseil d'État constate que l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925 sera contraire à la Constitution dès le 1^{er} juillet 2023, en ce que celle-ci requiert une loi formelle pour la fixation des conditions de l'exercice du droit de grâce de sorte que le Conseil d'État se doit de formuler une opposition formelle à l'égard de la disposition précitée.

B. Avis complémentaire du Conseil d'État du 11 juillet 2023

Dans son avis du 11 juillet 2023, le Conseil d'État se dit en mesure de lever tant les oppositions formelles que la réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel formulées à l'occasion de son avis du 16 mai 2023 et se dit en mesure de s'accommoder des modifications apportées au présent dispositif par voie des amendements parlementaires du 28 juin 2023.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations préliminaires

La Commission de la Justice réserve une suite favorable aux observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État à l'occasion de ses avis des 16 mai et 11 juillet 2023.

Article 1^{er} – Objet et définitions

L'article 1^{er} précise l'objet de la présente loi en projet ainsi que la teneur que prennent certaines notions au sens de la présente loi en projet.

Paragraphe 1^{er}

Aux termes du paragraphe 1^{er}, la présente loi en projet vise à mettre en œuvre l'article 51 de la Constitution révisée telle qu'elle ressort des modifications entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2023. À cette fin, l'exercice du droit de grâce par le Grand-Duc est encadré par les dispositions qui suivent ; à savoir

que l'article 51 de la Constitution révisée prévoit que « Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions ».

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État fait observer que la disposition sous rubrique ne présente aucune plus-value normative en ce que l'énoncé des objectifs poursuivis par un texte normatif trouve sa place parmi l'exposé des motifs. Partant, il y a lieu de supprimer le présent paragraphe.

Si toutefois les auteurs entendent maintenir le paragraphe sous examen, il y aura lieu de remplacer la référence à l'article 39 de la Constitution par celle à l'article 51 de la Constitution. En effet, le nouvel article 39 est issu de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution. Par l'effet de l'article 4 de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution, l'article 39 précité est renuméroté et devient l'article 51 de la Constitution révisée. Dans les développements suivants, il sera d'ailleurs fait référence à l'article 51 de la Constitution révisée.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, la numérotation d'article « 39 » est remplacée par celle de « 51 » afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État qui précède.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État indique qu'il peut s'accommoder des modifications reprises ci-dessus.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 détermine la teneur que prennent les notions suivantes au sens de la présente loi en projet.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État note que le paragraphe 2 entend définir un certain nombre de notions pour l'application de la loi en projet. Or, aucune de ces notions ne figure dans le dispositif de la loi en projet, mis à part le terme « peines », qui figure à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 8^o, qui vise néanmoins le fichier « exécution des peines ». En définitive, il ne s'agit pas de définir des notions employées dans le dispositif de la loi en projet, mais bien de définir les notions figurant à l'article 51 de la Constitution révisée. Or, un tel procédé peut, en principe, poser problème. En effet, définir des notions figurant dans un acte hiérarchiquement supérieur risque non seulement de dénaturer le texte de la norme supérieure, mais également d'en altérer la portée normative et le champ d'application. Dans la mesure où les définitions proposées sont conformes à l'interprétation du régime des demandes en grâce telle qu'elle découle tant de la doctrine que de l'Administration, le Conseil d'État propose d'en faire abstraction.

Point 1^o

Aux termes du présent point, l'on entend par « juridictions » les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire siégeant en matière pénale.

Ainsi, les décisions émises par les juridictions de l'ordre administratif sont exclues du champ d'application de la présente loi en projet alors qu'elles ne prononcent pas de peine au sens de la présente loi en projet. S'y ajoute que la chambre de l'application des peines, instituée dans le cadre de la réforme pénitentiaire par la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire, correspond également à la définition proposée au point sous rubrique, tel que les aménagements de la peine décidés par cette juridiction peuvent également faire l'objet d'une demande en grâce.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, le terme « luxembourgeois » est inséré entre les termes « ordre judiciaire » et les termes « siégeant en matière » afin de donner suite à une observation de la Cour supérieure de Justice et des membres actuels de la commission des grâces.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État indique qu'il peut s'accommoder des modifications reprises ci-dessus.

Point 2^o

Aux termes du présent point, l'on entend par « peines » les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction lors de la condamnation pénale d'une personne.

La présente définition a pour conséquence que certains éléments du dispositif d'un jugement ou d'un arrêt prononcé par une juridiction de l'ordre judiciaire siégeant en matière pénale ne peuvent pas non plus faire l'objet d'une grâce lorsqu'il ne s'agit pas d'une peine, comme par exemple la condamnation de l'auteur aux frais de justice ou à des dommages-intérêts au bénéfice de la victime de

l'infraction pénale qui s'est constituée partie civile. En effet, ces exemples ne concernent pas des peines au sens de la présente disposition et sont dès lors exclus de son champ d'application. En revanche, l'ensemble des peines prévues par la loi ainsi que les interdictions et peines accessoires prononcées, notamment, en application des articles 11 et 21 du Code pénal ou d'une autre disposition légale peuvent faire l'objet d'une grâce.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, les termes « confiscations spéciales, » sont insérés entre les termes « y compris les » et le terme « incapacités », et les termes « ou attachées par la loi à certaines condamnations pénales » sont insérés après les termes « d'une personne » afin de donner suite à une observation des membres actuels de la commission des grâces.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État renvoie, quant à l'insertion de la peine accessoire de la confiscation spéciale à la présente disposition, à l'avis du procureur d'État du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 15 mars 2023 au sujet de la règle de l'exclusion de la grâce en cas d'exécution totale ou partielle d'une peine. Étant donné qu'en matière de confiscation d'un bien, le transfert de propriété au bénéfice de l'État s'opère au moment où la décision de confiscation est coulée en force de chose jugée, l'exercice du droit de grâce en matière de confiscation ne peut plus se faire. Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu d'abandonner l'amendement y relatif.

Lors de sa réunion du 12 juillet 2023, la Commission de la Justice fait droit à la demande du Conseil d'État de sorte que les termes « confiscations spéciales, » sont supprimés.

Point 3°

Aux termes du présent point, l'on entend par « remettre une peine » le fait de dispenser intégralement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée.

Point 4°

Aux termes du présent point, l'on entend par « réduire une peine » le fait de dispenser partiellement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée ou de commuer la peine prononcée en une peine moins sévère.

Article 2 nouveau – Domaine

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, est inséré un article 2 nouveau prenant la teneur suivante :

« Art. 2. Domaine

Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel. ».

La disposition de l'article 2, paragraphe 5, est dès lors reprise en tant qu'article 2 nouveau afin de donner suite à des observations provenant du Parquet général et de la Cour supérieure de Justice.

Les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence.

Article 3 nouveau (article 2 initial) – Procédure

Au vu de l'insertion de l'article 2 nouveau, l'article 2 initial devient l'article 3 nouveau.

L'article vise à préciser la procédure à suivre dans l'exercice du droit de grâce. La procédure telle que proposée s'inspire en larges parties de la procédure informelle actuellement en application.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État note que la procédure de transmission des demandes de grâce est particulièrement lourde. En effet, le paragraphe 1^{er} prévoit que lorsque le Grand-Duc est directement saisi d'une demande de grâce, la Maison du Grand-Duc transmet la demande au ministre de la Justice, qui transmet la demande au procureur général d'État qui lui-même saisit la commission des grâces. Le Conseil d'État demande de ne pas faire une référence expresse dans le texte à la Maison du Grand-Duc, une administration créée par l'arrêté grand-ducal modifié du 9 octobre 2020 portant institution de la Maison du Grand-Duc sur base de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution, mais de viser le Grand-Duc, auquel a été attribué le droit de grâce.

Pour ce qui est des règles de transmission, il est superfétatoire de les prévoir dans le texte sous examen. Il s'agit de procédures internes aux différentes administrations. Pour ce qui est de la possibilité de déposer une demande auprès du ministre de la Justice ou du procureur général d'État, il est rappelé qu'en application de la procédure de droit commun, une demande doit être adressée au Grand-Duc, compétent pour prendre une décision sur cette demande. En vertu des règles de la procédure

administrative non contentieuse (article 1^{er} du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes), toute autorité qui s'estime incompétemment saisie est tenue de transmettre la demande sans délai à l'autorité compétente, en informant le demandeur.

Paragraphe 1^{er}

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 1^{er} prévoyait que les personnes intéressées adresseraient leurs demandes en grâce à titre individuel au Grand-Duc qui les transmettrait par le biais de la Maison du Grand-Duc au ministre de la Justice afin que ce dernier les transmettrait au procureur général d'État aux fins de la saisine de la commission des grâces. Alternativement, il est également loisible aux personnes intéressées de déposer leurs demandes directement auprès du procureur général d'État ou du ministre de la justice. La demande est à motiver, signer et étoffer par toutes les pièces justificatives et pertinentes ; la signature peut également advenir par le biais d'un avocat mandaté à cette fin. En cas d'un demandeur mineur ou majeur incapable, la demande doit être introduite par l'intermédiaire d'une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou de son représentant légal, respectivement, voire d'un avocat mandaté à cette fin.

À noter que la notion de « demandes en grâce individuelles » utilisée au paragraphe 1^{er} signifie que chaque demande ne doit concerner qu'une seule personne et qu'il n'est pas admis d'introduire une demande qui concernerait plusieurs personnes. Cette disposition s'impose alors que chaque demande en grâce fait l'objet d'une instruction individuelle au sein de la commission des grâces et qu'un mélange de personnes à ce sujet serait de nature à mettre en danger le bon déroulement de la procédure et la protection des données à caractère personnel des différents demandeurs. En revanche, une même demande en grâce peut concerner plusieurs peines prononcées à l'égard de la même personne.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État estime que le terme « individuelles » pour qualifier les demandes en grâce s'avère superflu à cet endroit du dispositif en ce que le paragraphe 5 dispose expressément que le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel.

Pour ce qui est des termes « personne intéressée », le Conseil d'État s'interroge qui est visé. La notion de « personne intéressée » est vaste et n'est pas nécessairement limitée à la personne condamnée. Le Conseil d'État demande que soit visée la « personne concernée », à moins que les auteurs n'ont l'intention d'élargir le champ des personnes admises à introduire une demande en grâce. Dans ce cas, il y a lieu de déterminer avec précision les critères qui caractérisent une telle personne intéressée.

En ce qui concerne les termes « pièces justificatives et pertinentes », se pose la question de leur signification. Le terme « justificatives » implique que pour obtenir la grâce, il suffit de remplir, de façon objective, des conditions légales existantes. Or, le droit de grâce est un droit du Grand-Duc, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation souverain, même si sa décision, nécessairement munie du contre-seing ministériel, se basera notamment sur l'avis de la commission des grâces. De même, le terme « pertinentes » manque de précision. Le Conseil d'État propose d'employer les termes « pièces à l'appui [de la demande] ».

En ce qui concerne les termes « avocat mandaté à cette fin », le Conseil d'État se demande de qui doit émaner le mandat de l'avocat visé au projet de loi sous rubrique. Le Conseil d'État comprend que tant le mineur que le majeur incapable pourront mandater un avocat.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

« (1) Les demandes en grâce individuelles adressées par ~~latoute~~ personne condamnée respectivement son avocat intéressée au Grand-Duc sont transmises ~~par la Maison du Grand-Duc~~ au ministre de la Justice qui les transmet au procureur général d'Etat aux fins de la saisine de la commission des grâces. Elles peuvent également être déposées auprès du procureur général d'Etat ou du ministre de la Justice. Les pièces à l'appui de la demande ~~justificatives et pertinentes~~ sont à joindre à la demande écrite qui est dûment motivée et signée ~~respectivement~~ respectivement par le demandeur, ~~respectivement~~ ou son avocat. Lorsque le demandeur est mineur, la demande en grâce est introduite par une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou, ~~le cas échéant,~~ par un avocat mandaté à cette fin. Lorsque le demandeur est un incapable majeur, la demande est introduite par son représentant légal ou, ~~le cas échéant,~~ par un avocat mandaté à cette fin. ».

La présente modification est effectuée afin de donner suite à des observations émises par le Conseil d'État et la Cour supérieure de Justice.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 concerne le dossier sur base duquel la commission des grâces émet son avis.

Alinéa 1^{er}

Dans sa teneur initiale, l'alinéa 1^{er} prévoyait qu'en sus de la demande en grâce et des pièces justificatives y jointes, le dossier sous rubrique serait complété par un avis de la Police grand-ducale qui, à cet effet, peut consulter son fichier central, du Service central d'assistance sociale et du Service psycho-social et socio-éducatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation ; au-delà de l'avis visé ci-dessus, les instances précitées fournissent également toutes autres informations pertinentes relatives à la situation de la personne condamnée. Le dossier en question est complété par l'avis et les informations visés ci-dessus sur demande du secrétaire de la commission des grâces.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État note que le point 1^o prévoit que la Police grand-ducale est amenée à donner son avis sur la demande en grâce et que ses agents peuvent, à cette fin, consulter le fichier central de la Police grand-ducale. Dans son avis du 26 janvier 2023, le procureur général d'État fait remarquer que dans la pratique actuelle, « [l]a Police est appelée à effectuer une enquête et en dresser rapport. À cet effet, elle convoque le demandeur afin de l'interroger sur sa situation personnelle (familiale, professionnelle, financière) actuelle. Elle vérifie pareillement si le demandeur a récemment commis de nouvelles infractions qui ne figureraient pas encore au casier judiciaire ». Il convient tout d'abord de relever que tant que le demandeur n'a pas été condamné par une décision coulée en force de chose jugée, il n'est pas à considérer comme « ayant commis » de nouvelles infractions. Ensuite, le Conseil d'État note que cette pratique n'est ni prévue en principe ni encadrée par la loi en projet. Si les auteurs entendent maintenir une telle pratique, le Conseil d'État insiste pour qu'elle soit prévue et suffisamment encadrée par la loi en projet. Dans cette hypothèse, le Conseil d'État suggère de s'inspirer du mécanisme de l'enquête administrative prévue par l'article 14 de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions.

La formulation du point 2^o prête à confusion, notamment en ce qui concerne les termes « et, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation ». Le Conseil d'État comprend que ces termes constituent une condition relative à l'intervention du service psycho-social et psycho-éducatif du centre pénitentiaire, visé par le point 3^o. Si la lecture du Conseil d'État est correcte, il conviendrait d'écrire :

« 2^o du Service central d'assistance sociale ;

3^o du service psycho-social et socio-éducatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été le cas échéant incarcérée, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation. ».

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, l'alinéa 1^{er} est modifié comme suit :

« Le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété au préalable, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, par le rapport écrit l'avis et toutes autres informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de la demande en grâce et relatives à la situation de la personne condamnée, et qui sont communiquées au secrétaire de la commission des grâces de la part :

1^o de la Police grand-ducale qui, à cet effet, peut consulter son fichier central ;

2^o du Service cCentral d'aAssistance sSociale, et, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation, respectivement si elle est domiciliée à l'étranger ;

3^o du Sservice Ppsycho-Ssocial et Ssocio-Eéducatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation le cas échéant. ».

La présente modification est effectuée afin de donner suite à des observations émises par le Conseil d'État et la Cour supérieure de Justice ainsi qu'en guise de précision. Ainsi, les agents des trois services étatiques visés aux points 1^o à 3^o peuvent uniquement traiter les informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de la demande en grâce en question, et ces informations sont transmises au secrétaire de la commission des grâces, sur sa demande, sous forme d'un rapport écrit.

Cette précision semble importante, alors que la Commission nationale pour la protection des données, dans son avis du 9 juin 2023, a écrit que « ... la commission des grâces serait donc amenée à

accéder aux fichiers de la Police grand-ducale, du Service Central d'Assistance Sociale, du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire... ».

Or, tel n'est pas le cas actuellement, et il n'était pas dans l'intention des auteurs de la loi en projet de l'introduire, alors que cette procédure, qu'il est proposé d'inscrire dans le texte de la loi en projet, se déroule actuellement comme suit.

Sur demande du secrétaire de la commission des grâces, les agents des trois services étatiques visés aux points 1° à 3° transmettent au secrétaire un rapport écrit faisant état des informations dont ils disposent, à savoir les informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de chaque demande en grâce, prise individuellement. Ni le secrétaire de la commission des grâces, ni aucun de ses membres, n'ont un accès aux fichiers des trois services étatiques visés aux points 1° à 3°.

Pour clarifier cet aspect de la procédure, et au vu des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 16 mai 2023 concernant l'article 2 initial, paragraphe 2, point 1°, du projet de loi, il est proposé d'ajouter à l'article 3 nouveau du projet de loi un paragraphe 3 nouveau précisant le déroulement des tâches de la Police dans le cadre des demandes en grâce. Le bout de phrase « Sous réserve de dispositions légales particulières y contraires, ... » du paragraphe 3, alinéa 2, vise essentiellement de maintenir l'applicabilité de l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale. En effet, si pendant l'audition du demandeur en grâce par la Police grand-ducale, le demandeur relate au policier la commission d'une nouvelle infraction pénale, la Police grand-ducale ne saurait être dispensée d'en informer le Parquet.

Étant donné que le nouveau paragraphe 3 de cet article mentionne en son alinéa 1^{er} expressément que la Police pourra consulter le fichier central de la Police grand-ducale pour rédiger son rapport pour la commission des grâces, il est proposé de supprimer au paragraphe 2, point 1°, les mots « ... qui, à cet effet, peut consulter son fichier central », étant devenus superflus.

Alinéa 2

En vertu de l'alinéa 2, les dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 4, concernent le traitement de données à caractère personnel.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, la référence à l'article 4 initial est remplacée par une référence à l'article 5 nouveau au vu de l'insertion de l'article 2 nouveau.

Paragraphe 3 nouveau

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, un paragraphe 3 nouveau est inséré prenant la teneur suivante :

« (3) Pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale effectue une enquête administrative. A cette fin, elle consulte le fichier central de la Police grand-ducale afin de déterminer si le demandeur en grâce a fait l'objet de procès-verbaux ou de rapports de police établis pour des faits qui auraient été commis par le demandeur en grâce ultérieurement à la commission des faits faisant l'objet de la condamnation pour laquelle la grâce est demandée.

En outre, pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale convoque le demandeur en grâce, qui peut se faire accompagner par son avocat, afin de recueillir les informations relatives à sa situation actuelle. Les informations recueillies peuvent porter sur sa situation personnelle, familiale, professionnelle, financière et patrimoniale, dans la mesure où ces informations sont pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce. Sous réserve de dispositions légales particulières y contraires, les informations recueillies ne peuvent être traitées pour une autre finalité que celle du traitement de la demande en grâce. ».

Pour clarifier cet aspect de la procédure, et au vu des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 16 mai 2023 concernant l'article 2 initial, paragraphe 2, point 1°, du projet de loi, il est proposé d'ajouter à l'article 3 nouveau du projet de loi un paragraphe 3 nouveau précisant le déroulement des tâches de la Police dans le cadre des demandes en grâce. Le bout de phrase « Sous réserve de dispositions légales particulières y contraires, ... » du paragraphe 3, alinéa 2, vise essentiellement de maintenir l'applicabilité de l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale. En effet, si pendant l'audition du demandeur en grâce par la Police grand-ducale, le demandeur relate au policier la commission d'une nouvelle infraction pénale, la Police grand-ducale ne saurait être dispensée d'en informer le Parquet.

Étant donné que le nouveau paragraphe 3 de cet article mentionne en son alinéa 1^{er} expressément que la Police pourra consulter le fichier central de la Police grand-ducale pour rédiger son rapport pour la commission des grâces, il est proposé de supprimer au paragraphe 2, point 1^o, les mots « ... qui, à cet effet, peut consulter son fichier central », étant devenus superfétatoires.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023 et en ce qui concerne la précision que des lois particulières peuvent tenir en échec la règle générale que les informations recueillies lors de l'audition du demandeur en grâce ne peuvent être traitées pour une autre finalité que celle du traitement de la demande en grâce, le Conseil d'État estime que l'exemple fourni par les auteurs au commentaire de l'amendement n^o3, à savoir celui de l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, est mal choisi, dans la mesure où il ne vise pas une question de traitement de données dans le cadre de la protection de la vie privée, mais une obligation légale de dénoncer au procureur d'État des faits susceptibles de constituer un crime ou délit, une obligation qui n'est pas mise en échec par la disposition discutée. En tout état de cause, cette précision ne fait que rappeler l'application du droit commun en matière de protection des données à caractère personnel, de sorte que la dernière phrase est superfétatoire et à supprimer.

Lors de sa réunion du 12 juillet 2023, la Commission de la Justice décide de donner suite à l'observation du Conseil d'État qui précède et procède à la suppression de la troisième phrase de l'alinéa 2.

Alinéa 1^{er} nouveau

L'alinéa 1^{er} nouveau précise les modalités de l'enquête administrative à effectuer par la Police grand-ducale dans le cadre de l'instruction d'une demande en grâce. Dans ce contexte, la Police grand-ducale est admise à consulter son fichier central ; précision reprise au présent endroit et donc superfétatoire à l'endroit du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 1^o.

Alinéa 2 nouveau

L'alinéa 2 nouveau prévoit que pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale convoque le demandeur en grâce, qui peut se faire accompagner par son avocat, afin de recueillir les informations relatives à sa situation actuelle ; informations qui peuvent porter sur sa situation personnelle, familiale, professionnelle, financière et patrimoniale, dans la mesure où ces informations sont pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce.

Lors de sa réunion du 12 juillet 2023 et comme évoqué ci-dessus, la Commission de la Justice décide de donner suite à l'observation du Conseil d'État reprise ci-dessus et procède à la suppression de la troisième phrase de l'alinéa 2 qui prévoyait que les informations recueillies ne peuvent être traitées pour une autre finalité que celle du traitement de la demande en grâce sous réserve de dispositions légales particulières y contrares.

Paragraphe 4 nouveau (paragraphe 3 initial)

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 4 nouveau prévoyait qu'après que la commission des grâces a élaboré son avis, le procureur général d'État le transmettrait au ministre de la Justice qui lui émet une proposition quant à la suite à réserver à la demande en grâce qu'il transmettrait de concert avec l'avis de la commission des grâces à la Maison du Grand-Duc.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État renvoie à ses observations précédentes relatives à la lourdeur de la procédure et à la référence à la « Maison du Grand-Duc ».

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, la référence à la « Maison du Grand-Duc » est remplacée par une référence au « Grand-Duc » afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État qui précède.

Paragraphe 5 nouveau (paragraphe 4 initial)

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 5 nouveau prévoyait que le Grand-Duc prendrait ensuite sa décision de manière souveraine et la transmettrait par l'intermédiaire de la Maison du Grand-Duc au ministre de la Justice afin que ce dernier en puisse informer le demandeur en grâce par écrit ; copie de la décision sous rubrique est également transmise au procureur général d'État ainsi qu'à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA par les soins du ministre de la Justice.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État note qu'il y a lieu de supprimer le terme « souverainement », étant donné qu'en vertu de l'article 44, paragraphe 3, de la Constitution révisée, la décision du Grand-Duc, qui ne peut revêtir que la forme d'un arrêté grand-ducal, doit être contresignée par un

ministre. En outre, il y a lieu de tenir compte des observations formulées à l'endroit du paragraphe 1^{er}, de telle sorte qu'il convient d'écrire :

« (4) L'arrêté grand-ducal accordant ou refusant la grâce est notifié au demandeur en grâce et communiqué à son avocat, au procureur général d'État et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. ».

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, la Commission de la Justice fait sienne la proposition de texte reprise ci-dessus tout en y précisant qu'il incombe au ministre de la Justice de procéder à la notification visée.

Paragraphe 5 initial (supprimé)

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 5 visait à préciser que les grâces octroyées par le Grand-Duc le seraient à titre individuel à une personne individuelle, c'est-à-dire qu'il ne serait pas admis de décerner des grâces « collectives ».

Historiquement, les grâces collectives ont consisté à accorder à un nombre indéterminé de personnes la remise d'une peine, en règle générale une amende de faible envergure, à l'occasion d'un événement d'importance nationale, comme par exemple l'avènement au trône d'un Souverain ou une autre date jubilaire nationale. Or, même si les grâces collectives sont devenues rares, de sorte qu'elles sont considérées par une grande partie de la doctrine comme étant tombées en désuétude, la question de la possibilité de ces grâces s'est posée lors de l'élaboration du projet de loi sous rubrique.

Or, si la possibilité d'accorder une grâce reste, en tant que telle, un instrument valable en tant qu'ultime moyen de correctif dans le cadre de l'exécution des peines, toujours est-il que cette plus-value est uniquement assurée sur base d'une évaluation individuelle de chaque cas d'espèce ce qui, par définition, n'est pas le cas lors d'une grâce collective.

En ce sens, le paragraphe 5 sous examen s'inspire de l'article 60, paragraphe 2, de la Loi fondamentale allemande et de l'article 17 de la Constitution française, révisée sur ce point en 2008, qui prévoient des dispositions similaires. À noter que la Constitution belge ne prévoit pas de disposition similaire, même si la doctrine belge est majoritairement de l'avis que les grâces collectives sont également tombées en désuétude en Belgique.

Accessoirement, il échet de souligner que les grâces collectives ne sont pas à confondre avec les amnisties qui, elles, sont de la compétence du législateur qui peut, par voie législative, toujours adopter des amnisties.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, la Commission de la Justice procède à la suppression de la disposition sous rubrique afin de la reprendre sous forme d'un article 2 nouveau au vu de l'importance qu'elle détient.

Article 4 nouveau (article 3 initial) – Commission des grâces

Au vu de l'insertion de l'article 2 nouveau, l'article 3 initial devient l'article 4 nouveau.

L'article 4 nouveau précise la composition et le fonctionnement de la commission des grâces.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} porte institution de la commission des grâces et lui attribue la mission d'émettre un avis sur chaque demande en grâce.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 traite de la composition de la commission des grâces.

Alinéa 1^{er}

En vertu de l'alinéa 1^{er}, la commission des grâces sera composée de quatre magistrats de l'ordre judiciaire, dont un membre de la Cour d'appel, un membre du Parquet général, un membre à choisir parmi les magistrats des tribunaux d'arrondissement et un membre à choisir parmi les magistrats du ministère public près des tribunaux d'arrondissement, d'un membre d'un des barreaux d'avocats et de deux membres des chambres professionnelles.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État indique qu'il y a lieu d'écrire « d) un membre à choisir parmi les magistrats des parquets près des tribunaux d'arrondissement ; » au point 1^o.

En ce qui concerne le membre issu des barreaux d'avocats, le Conseil d'État comprend la formulation en ce sens que ce représentant fera l'objet d'une proposition commune de la part des barreaux de Luxembourg et de Diekirch. Il y a lieu de le préciser au paragraphe 4, point 3°.

Le Luxembourg comptant actuellement cinq chambres professionnelles, le Conseil d'État suppose que les auteurs du projet de loi sous rubrique entendent maintenir un système de rotation entre les différentes chambres pour la désignation des deux membres.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, les termes « du ministère public » sont remplacés par les mots « des parquets » afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État y afférente.

Alinéa 2

L'alinéa 2 prévoit que chaque membre effectif est doté d'un suppléant à nommer selon les mêmes critères que le membre effectif qu'il a vocation à remplacer en cas d'empêchement. Dans sa teneur initiale, l'alinéa 2 prévoyait également que les magistrats qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale dont est issue la peine à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée ne peuvent pas être membres de la commission des grâces.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État insiste pour rédiger comme suit la seconde phrase :

« Ne peuvent siéger dans le cadre d'une demande en grâce les magistrats qui ont concouru [...] ». ».

En effet, le fait d'avoir ainsi concouru ne crée pas une incompatibilité avec le fait d'être membre effectif ou suppléant, mais uniquement une impossibilité de siéger dans une affaire donnée. Pour le surplus, le Conseil d'État se demande pour quelles raisons d'autres causes de partialité, comme par exemple un lien de parenté ou d'alliance, n'ont pas été énoncées dans le texte sous rubrique.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, la Commission de la Justice décide de faire sienne la proposition de texte reprise ci-dessus tout en y apportant la précision que cette restriction ne s'applique qu'aux magistrats du siège suite à une question soulevée par le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg dans son avis du 15 mars 2023, à savoir si l'impossibilité pour un magistrat de siéger à la commission des grâces pour une demande en grâce particulière, s'il a concouru à l'affaire pénale ayant mené à la condamnation à la peine pour laquelle la grâce est demandée, s'applique également aux magistrats des Parquets.

Alinéa 3

Dans sa teneur initiale, l'alinéa 3 prévoyait que deux fonctionnaires ou employés de l'administration judiciaire seraient nommés respectivement secrétaire et secrétaire suppléant de la commission des grâces.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État propose de reformuler la disposition sous rubrique comme suit :

« La commission est assistée par un secrétaire. Le secrétaire et son suppléant sont choisis parmi les fonctionnaires et employés de l'administration judiciaire. ».

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, la Commission de la Justice décide de faire sienne la proposition de texte émise par le Conseil d'État.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 traite des modalités du fonctionnement de la commission des grâces.

Alinéa 1^{er}

Le magistrat de la Cour d'appel membre de la commission des grâces, voire son suppléant, assume la présidence de la commission des grâces ; en cas d'empêchement, de ce dernier ainsi que de son suppléant, la commission des grâces est présidée par le magistrat le plus ancien en rang. La voix du membre qui assure la présidence est prépondérante en cas de partage des voix et le quorum de présence est de quatre membres.

Alinéa 2

Le président peut exceptionnellement décider que la commission des grâces se réunit par visioconférence ou autre moyen de télécommunication permettant l'identification des membres participant à la réunion. Les membres qui participent par un tel moyen sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité visés à l'alinéa 1^{er}.

Paragraphe 4

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 4 prévoyait, pour ce qui est de la nomination des membres de la commission des grâces, que cette dernière interviendrait sur proposition du procureur général d'État pour les quatre magistrats, le secrétaire et son suppléant, du bâtonnier pour le membre du barreau d'avocat et du président de la chambre professionnelle concernée pour les deux membres des chambres professionnelles.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État propose de fusionner les paragraphes 4 et 6, pour rédiger le paragraphe 4 comme suit :

« (4) Les membres effectifs et suppléants ainsi que le secrétaire et son suppléant sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition : [...]. ».

Le paragraphe 6 pourra ainsi être supprimé.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, les termes « par le Grand-Duc » sont insérés entre les termes « sont nommés » et les termes « sur proposition » à la phrase liminaire et le point 2° est remplacé comme suit :

« 2° commune des bâtonniers des ordres des avocats de Luxembourg et de Diekirch pour le membre du barreau d'avocat, et ».

Les présentes modifications font suite à des observations du Conseil d'État ; l'insertion des termes « par le Grand-Duc » à la phrase liminaire permet de supprimer le paragraphe 6 initial tel que proposé par le Conseil d'État.

Paragraphe 5

Les mandats des membres, tant effectifs que suppléants, ainsi que du secrétaire et de son suppléant ont une durée de deux ans et sont renouvelables. La démission d'un membre ou d'un secrétaire entraîne son remplacement ; le remplaçant termine le mandat de son prédécesseur.

Par rapport à cette disposition, il échet de noter que la procédure informelle actuelle en place prévoit que la durée d'un mandat au sein de la commission des grâces s'élève à un an, durée jugée trop courte et donc portée à deux ans.

Paragraphe 6 initial (supprimé)

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 6 initial prévoyait que la nomination des membres et des secrétaires incomberait au Grand-Duc dans les conditions prévues aux paragraphes 2 à 5.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État propose de fusionner les paragraphes 4 et 6, pour rédiger le paragraphe 4 comme suit :

« (4) Les membres effectifs et suppléants ainsi que le secrétaire et son suppléant sont nommés par le Grand-Duc, sur proposition : [...]. ».

Le paragraphe 6 pourra ainsi être supprimé.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, il est fait droit à la proposition du Conseil d'État quant à la fusion des paragraphes 4 et 6 initiaux de manière qu'il convient de supprimer la présente disposition.

Le paragraphe subséquent est dès lors renuméroté.

Paragraphe 6 nouveau (paragraphe 7 initial)

Au vu de la suppression du paragraphe 6 initial, le paragraphe 7 initial devient le paragraphe 6 nouveau.

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 7 prévoyait que les membres de la commission des grâces ainsi que le secrétaire et son suppléant toucheraient une indemnité à fixer par règlement grand-ducal qui détermine également les modalités de fonctionnement de la commission des grâces.

Ainsi, le paragraphe 7 prévoit une base légale appropriée pour l'indemnité que les membres de la commission touchent, alors que cette indemnité n'est actuellement accordée que sur base d'une décision du Gouvernement en conseil.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État note que d'après la fiche financière, il est prévu de remplacer le système actuel des indemnités par un système de jetons de présence par réunion. Afin

d'éviter tout risque d'incompatibilité avec les exigences constitutionnelles des articles 99 et 103 de la Constitution, le Conseil d'État demande de prévoir que :

« [L]es modalités de fonctionnement et les jetons de présence des membres et du secrétaire de la commission sont fixés par règlement grand-ducal. ».

Cette formulation aurait en outre l'avantage d'éviter des problèmes de formulation, étant donné qu'il semble logique que seuls les membres ayant effectivement siégé dans une réunion de la commission ont droit à des jetons de présence.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, la Commission de la Justice fait sienne la proposition de texte reprise ci-dessus afin de donner suite aux observations du Conseil d'État qui précèdent.

Article 5 nouveau (article 4 initial) – Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces

Au vu de l'insertion de l'article 2 nouveau, l'article 4 initial devient l'article 5 nouveau.

L'article 5 nouveau détermine les conditions sous lesquelles la commission des grâces a accès aux informations ainsi qu'aux données à caractère personnel.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État rappelle que le traitement de données à caractère personnel est strictement encadré par le droit européen et que le traitement visé par le projet de loi sous rubrique tombe notamment sous les dispositions de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale. En effet, le droit de grâce est directement lié à l'exécution des peines et le traitement visé a trait à la matière d'exécution de sanctions pénales, matière expressément énumérée à l'article 1^{er} de la loi précitée du 1^{er} août 2018 définissant son champ d'application. Le traitement doit dès lors respecter en tous points les principes de traitement et les délais de conservation et d'examen tels que déterminés par cette loi.

En ce qui concerne l'accès aux différentes banques de données détenues par d'autres administrations, le Conseil d'État rappelle que la consultation de telles données à caractère personnel doit répondre aux principes de nécessité et de proportionnalité. Lorsqu'elles sont traitées, des délais appropriés pour l'effacement des données doivent être prévus.

La disposition sous examen soulève de nombreuses interrogations de la part du Conseil d'État.

Tout d'abord, la liste des banques de données d'où proviendront les données à traiter est longue.

À la lecture tant du commentaire de l'article que de l'avis du procureur général d'État, il n'est, en outre, pas clair qui a accès à tous ces traitements de données.

Paragraphe 1^{er}

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 1^{er} disposait que, dans l'exercice de sa mission, il serait loisible aux membres de la commission des grâces de consulter les jugements et arrêts de condamnation et de traiter les informations à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce ; le paragraphe 1^{er} procède ensuite à l'énumération des différents registres, fichiers et organes dont lesdites informations à caractère personnel peuvent provenir.

À cette fin, le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit la liste limitative des fichiers qui peuvent être consultés, soit par la Police grand-ducale, le Service central d'assistance sociale et les Services psychosociaux et socio-éducatifs des centres pénitentiaires lorsqu'ils sont demandés en leur avis, soit par le secrétaire de la commission des grâces elle-même, afin que cette dernière puisse s'entourer des informations pertinentes et actuelles pour émettre un avis.

Il est en effet indispensable que la commission des grâces puisse vérifier la ou les adresses indiquées par le demandeur (point 1^o), qu'elle ait un aperçu de toutes les condamnations prononcées à l'égard du demandeur (point 2^o), qu'elle puisse s'informer de l'état actuel d'une procédure judiciaire en cours (point 3^o), qu'elle soit informée si des faits pénaux nouveaux ont été enregistrés à l'égard du demandeur (point 4^o), qu'elle soit informée sur l'ensemble des amendes pénales à charge du demandeur (point 6^o), qu'elle soit informée de la situation actuelle des interdictions de conduire judiciaires prononcées à l'égard du demandeur (point 7^o), qu'elle soit informée de la situation actuelle de l'exécution des peines prononcées contre le demandeur (point 8^o), qu'elle soit informée de la situation de détention en prison du demandeur (point 9^o), qu'elle soit informée des éventuelles activités professionnelles indépendantes

du demandeur (point 10°), qu'elle soit informée sur l'état de paiement des amendes à charge du demandeur (point 11°), et qu'elle soit informée si le demandeur en grâce pour une interdiction de conduire judiciaire ne se trouve pas par ailleurs sous le coup d'une interdiction de conduire administrative prononcée par le ministre ayant les Transports dans ses attributions.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État note que le présent paragraphe précise d'où proviennent les données à caractère personnel à traiter dans le cadre des demandes en grâce. Le paragraphe 2 dispose que « les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées par le secrétaire de la commission ou son suppléant pour être mises à la disposition de la commission des grâces ». Cela signifie-t-il que le secrétaire de la commission des grâces ou son suppléant obtient un accès direct aux traitements de données à caractère personnel énumérés au paragraphe 1^{er} ? Dans le commentaire de l'article, les auteurs expliquent « que le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit la liste limitative des fichiers qui peuvent être consultés, soit par la Police, le Service Central d'Assistance Sociale et les Services Psycho-Social et Socio-Éducatifs des centres pénitentiaires lorsqu'ils sont demandés en leur avis, soit par le secrétaire de la commission des grâces elle-même [*sic*], [...] ». Or, le texte du projet de loi n'indique pas avec la précision requise quelle institution a accès à quel fichier. Seul l'article 2 initial, paragraphe 2, point 1°, prévoit que la Police grand-ducale peut consulter son fichier central en vue de donner son avis. Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations relatives à l'article 2 initial, paragraphe 2, point 1°.

Le Conseil d'État relève, par ailleurs, qu'à supposer que le secrétaire ait accès à tous les fichiers énumérés et *a fortiori* les membres de la commission des grâces, cette situation est pour le moins incongrue, étant donné que l'instance prenant la décision sur la demande de grâce, à savoir le Grand-Duc, n'a pas d'accès direct aux données visées, ces données n'étant que « partagées » par le secrétaire une fois collectées, tandis que l'instance émettant l'avis, en l'occurrence la commission des grâces, a un tel accès direct, par le biais de son secrétaire.

Pour ce qui est du point 3°, l'accès à l'application nécessiterait une autorisation préalable par le procureur général d'État dans les conditions fixées par le projet de loi n° 7882 relatif à l'application JU-CHA.

Quid de la base légale des fichiers visés aux points 6° à 9° ? Ces fichiers ne figurent pas dans le projet de loi relatif à l'application JU-CHA.

Quid encore des fichiers visés aux points 11° et 12° et de leur base légale ?

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, le paragraphe 1^{er} est modifié comme suit :

« (1) Afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission **des grâces** peuvent **prendre connaissance consulter** ~~les~~ jugements et arrêts de condamnation **faisant l'objet de la demande en grâce** et **traiter** ~~les~~ **autres** informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

- 1° du Répertoire ~~n~~**N**ational des ~~p~~**P**ersonnes ~~p~~**P**hysiques ;
- 2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;
- 3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;
- 4° du fichier central de la Police grand-ducale ;**
- 5° du Service Central d'Assistance Sociale ;**
- 6°** du fichier « amendes » du ~~p~~**P**rocurer général d'Etat ;
- 7°** du fichier « interdictions de conduire » du ~~p~~**P**rocurer général d'Etat ;
- 8°** du fichier « exécution des peines » du ~~p~~**P**rocurer général d'Etat ;
- 9°** du fichier « personnes détenues » du ~~p~~**P**rocurer général d'Etat ;
- 10°** du Registre de ~~c~~**C**ommerce et des ~~s~~**S**ociétés ;
- 11°** du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 12°** du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les ~~T~~**T**ransports dans ses attributions. ».

Les présentes modifications sont effectuées afin de donner suite aux observations du Conseil d'État y relatives et afin de clarifier que les membres de la commission des grâces peuvent prendre connaissance des informations et données à caractère personnel en question, sans qu'ils aient un accès direct

aux fichiers y visés et sans qu'ils puissent faire de ces données à caractère personnel un quelconque autre traitement. Cela n'a jamais été le cas, et le projet de loi sous examen n'entendait pas changer cela.

Concernant la liste des fichiers visés au paragraphe 1^{er}, il est proposé de supprimer les fichiers initialement prévus au point 4^o (fichier central de la Police) et au point 5^o (Service central d'assistance sociale). Lors de la rédaction du projet de loi dans sa version initiale, l'idée était de faire, à des fins de transparence, une liste exhaustive des fichiers d'où proviennent les données à caractère personnel susceptibles d'être prises en compte aux fins de l'instruction de la demande en grâce. Or, comme les deux fichiers en question n'ont jamais été consultés ni par les membres de la commission des grâces, ni même par le secrétaire de cette commission, il est proposé de les supprimer de cette liste, afin de limiter cette liste aux fichiers qui sont, soit directement, soit indirectement, consultés par le secrétaire de la commission des grâces, comme il est proposé de le préciser au paragraphe 2 de l'article sous examen.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État se doit de constater que les auteurs des amendements n'ont que partiellement donné suite à cette recommandation. Les modifications apportées au texte initial tant à l'article 3 qu'à l'article 5 vont cependant dans le sens préconisé par le Conseil d'État, dans la mesure où l'accès direct aux différents fichiers au bénéfice des membres de la commission est remplacé par un droit de prendre connaissance de certaines données sous la forme d'une communication verbale du président lors de la séance de la commission. Le fichier central de la Police grand-ducale et les données du Service central d'assistance sociale ne font plus partie des informations et données à caractère personnel que les membres de la commission peuvent consulter ou dont ils peuvent prendre connaissance. Le texte amendé ne prévoit plus d'accès à certains fichiers. Il continue de prévoir un rapport écrit, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, de la part de la Police grand-ducale, du Service central d'assistance sociale et, le cas échéant, du Service psycho-social et socio-éducatif du centre pénitentiaire.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 détermine les modalités de la collecte et de partage des informations visées.

Alinéa 1^{er}

L'alinéa 1^{er} précise que les informations visées par le paragraphe 1^{er} sont collectées par le secrétaire ou son suppléant aux fins d'être mises à la disposition de la commission des grâces. Aux termes du présent paragraphe, dans sa teneur initiale, ces informations pouvaient être partagées avec les agents publics du ministère d'État, du ministère de la Justice et du Parquet général qui auraient un besoin d'en connaître pour la seule finalité du traitement d'une demande en grâce.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État note que la présente disposition soulève la question de la nécessité d'autoriser le partage des informations avec les agents publics du ministère d'État. En effet, les institutions et ministères impliqués dans la procédure des demandes de grâce sont le Grand-Duc, le cas échéant la Maison du Grand-Duc, le ministre de la Justice ainsi que le procureur général d'État. Il est essentiel de réduire au maximum le nombre de personnes ayant accès à de telles données.

Si les objectifs précités poursuivent ainsi des buts légitimes, à savoir notamment traiter une demande en grâce, le Conseil d'État estime pourtant qu'il existe la possibilité de recourir à des moyens moins incisifs que d'accorder à une personne un accès direct à un grand nombre de fichiers contenant des données à caractère personnel pour atteindre ces buts.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous examen pour contrariété à l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, qui est transposé par l'article 3, paragraphe 2, de la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Le Conseil d'État recommande aux auteurs de s'inspirer de la voie empruntée par la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, et plus particulièrement son article 14, qui prévoit une enquête administrative à effectuer par le ministre de la Justice. Dans le cadre du projet de loi sous rubrique, la

solution pourrait dès lors consister à prévoir que la commission des grâces se prononce, par un avis, sur base de rapports motivés de la part de la Police grand-ducale et du procureur général d'État, qui pourront, chacun pour ce qui le concerne, consulter les fichiers dont ils disposent.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, l'alinéa 1^{er} est modifié comme suit :

« Les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées, **conformément au paragraphe 3**, par le secrétaire de la commission ~~ou son suppléant~~ pour être mises à la disposition de la commission ~~des grâces, ensemble avec les informations des rapports écrits visés à l'article 3, paragraphe 2, sous forme d'une communication verbale du président au cours de la séance de la commission. Les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, numéros 1° à 3° et 8°, sont consultés par le secrétaire de la commission. Pour les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, numéros 4° à 10°, les informations et données à caractère personnel, pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce, sont fournies, sur demande du secrétaire de la commission, par les agents publics du parquet général, respectivement de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et du ministre ayant le Transport dans ses attributions, qui ont un accès à ces fichiers en raison de leurs tâches professionnelles. Ces informations peuvent être partagées avec les agents publics du Ministère d'Etat, du Ministère de la Justice et du Parquet général qui ont un besoin d'en connaître pour la seule finalité du traitement d'une demande en grâce.~~ ».

Les présentes modifications visent à préciser les modalités suivant lesquelles les informations pertinentes et nécessaires au traitement des demandes en grâce sont collectées. À cette fin, le paragraphe 2 prévoit en détail les fichiers pour lesquels, d'une part, le secrétaire de la commission des grâces a un accès direct ainsi que, d'autre part, les fichiers pour lesquels cela n'est pas le cas. À noter encore que ces dispositions reflètent toujours la pratique actuelle. Il convient encore de préciser que, de façon générale, les accès directs aux fichiers pour les agents publics administratifs du Parquet général leur sont accordés au cas par cas, et en fonction de leurs tâches professionnelles, sur base du principe du « besoin d'en connaître ».

Il est encore proposé de supprimer le texte initial de la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2, afin de tenir compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État. À titre d'explication, il importe de relever qu'il n'a jamais été question d'accorder aux agents publics y visés un accès direct aux fichiers visés au paragraphe 1^{er}, ce qui n'est pas non plus le cas à l'heure actuelle. Force est cependant de constater qu'avec l'avis de la commission des grâces, l'intégralité du dossier d'une demande en grâce est transmise via le Parquet général au ministère de la Justice pour la suite du traitement des dossiers. Donc, par la force des choses, les agents publics qui travaillent au ministère de la Justice et qui traitent ces dossiers, notamment afin de préparer la proposition que le ministre de la Justice fera au Grand-Duc, ont l'occasion de prendre connaissance des informations et données à caractère personnel collectées par le secrétaire de la commission des grâces qui passent par leurs mains. Le texte en cause visait uniquement à conférer une base légale à cette possible prise de connaissance de ces informations et données à caractère personnel, à des fins de transparence et de protection des agents concernés.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État note que la disposition du projet initial qui prévoyait la possibilité de partager les informations collectées avec certains agents publics du ministère d'État, du ministère de la Justice et du Parquet général est supprimée de sorte que l'opposition formelle y afférente peut être levée.

Alinéa 2 initial (supprimé)

Dans sa teneur initiale, l'alinéa 2 prévoyait qu'en introduisant une demande en grâce, la personne concernée consentait au traitement des données pertinentes et nécessaires visées au paragraphe 1^{er}.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État demande la suppression de la disposition sous rubrique en ce que la présente loi en projet règle le traitement de données à caractère personnel et que le consentement de la personne concernée n'est dès lors par requis.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, le présent alinéa est supprimé afin de faire droit à la demande du Conseil d'État et l'observation de la Commission nationale pour la protection des données y afférentes.

Paragraphe 3

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 3 prévoyait que seules les données à caractère personnel ayant un lien direct avec les motifs de consultation pouvaient être collectées et seules les données à caractère

personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, pouvaient être consultées.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, le paragraphe 3 est modifié comme suit :

« (3) Les données à caractère personnel collectées **doivent avoir ont** un lien direct avec les motifs de consultation. Seules les données à caractère personnel **strictement pertinentes et** nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être **consultées collectées**. ».

Les présentes modifications visent à supprimer le terme « strictement », qui n'a pas vraiment de portée normative, et d'y insérer les termes « pertinentes et », afin d'obtenir la formulation « pertinentes et nécessaires » qui est utilisée à d'autres endroits du projet de loi sous rubrique, donc à des fins d'uniformisation du texte du projet de loi.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 traite de la conservation des données recueillies dans le cadre de l'application des présentes dispositions.

Alinéa 1^{er}

Dans sa teneur initiale, l'alinéa 1^{er} prévoyait que le ministère de la Justice conserverait la demande en grâce de concert avec l'ensemble des informations et données à caractère personnel relatives pendant un délai de cinq ans. Durant ce délai, l'accès à ces données est réservé aux agents du ministère de la Justice qui ont besoin d'en connaître ; les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai de cinq ans, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État rappelle, pour ce qui est de la durée de conservation de cinq ans, que les données collectées ne peuvent, en vertu du principe de limitation de la durée de conservation des données, consacré à l'article 4, paragraphe 1^{er}, lettre e), de la directive 2016/680, transposé par l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettre e), de la loi précitée du 1^{er} août 2018, être conservées au-delà d'une durée qui excède celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Au vu de ce principe, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui justifieraient en l'occurrence une conservation générale de cinq ans. Le commentaire de l'article reste muet sur ce point. À défaut d'explications quant à la justification du délai de conservation, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attendant des clarifications à cet égard. En tout état de cause, il faudrait viser une période maximale de cinq ans.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, l'alinéa 1^{er} est modifié comme suit :

« La demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservés au Ministère de la **jJustice** pendant une durée **d'unde cinq ans qui commence à courir à partir du jour de la notification de la décision**. Pendant ce délai, seuls les agents publics du Ministère de la **jJustice** qui ont un besoin d'en connaître peuvent y accéder et les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai **d'unde cinq ans**, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales. ».

Les présentes modifications sont effectuées afin de tenir compte des observations du Conseil d'État y relatives.

Au présent alinéa, la durée de conservation des informations et données à caractère personnel au ministère de la Justice est réduite de cinq ans à un an. La durée de conservation de cinq ans a été initialement inscrite au projet de loi initial, alors qu'il s'agissait en l'occurrence de la dénommée « durée d'utilisation administrative » (ci-après « DUA ») visée à l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage, qui a été convenue entre le ministère de la Justice et les Archives Nationales et retenue au « tableau de tri », visé à l'article 26 de la même loi, dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi.

Cependant, avec la précision du *dies a quo* du délai d'un an, et sachant qu'une décision de grâce ne saurait faire l'objet d'un recours de sorte que le dossier d'une demande en grâce peut être clôturé

après l'expédition de la notification de la décision du Grand-Duc, le délai d'un an pendant lequel les dossiers sont conservés au ministère de la Justice devrait également permettre un traitement administratif adéquat des dossiers.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'Etat prend note de la réduction de la durée de conservation des informations et données à caractère personnel de cinq à un an reprise ci-dessus, tout en relevant qu'il y a lieu de viser une durée maximale d'une année et indique que la réserve de dispense du second vote constitutionnel y relative peut être levée dans la mesure où la durée de conservation maximale d'une année ne paraît pas excessive.

Lors de sa réunion du 12 juillet 2023, la Commission de la Justice donne suite à l'observation du Conseil d'État qui précède en insérant le terme « maximale » après le terme « durée » afin de préciser qu'il s'agit en effet d'une durée maximale.

Alinéa 2

Une copie de l'avis des grâces et de l'arrêté grand-ducal concernant une demande en grâce sont également conservées au secrétariat de la commission des grâces.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État note que le traitement archivistique est réglé à suffisance par la loi modifiée du 17 août 2018 relative à l'archivage et qu'il y a partant lieu de supprimer la disposition sou rubrique.

Paragraphe 5 nouveau

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, est inséré un paragraphe 5 nouveau prenant la teneur suivante :

« (5) Le ministre ayant la Justice dans ses attributions est le responsable du traitement des données à caractère personnel effectué en application de la présente loi au sens de l'article 4, point 7), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE. ».

La présente insertion est effectuée afin de désigner le ministre de la Justice comme « responsable du traitement » en cause et vise à donner suite à la suggestion y afférente de la Commission nationale pour la protection des données faite dans son avis du 9 juin 2023.

Ce paragraphe 5 nouveau est par ailleurs utile en ce qu'il apporte une réponse à la question importante de savoir si le traitement de données en cause relève du « régime général » du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après « RGPD ») ou s'il relève, au contraire, du « régime spécial » de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ayant transposé en droit luxembourgeois la directive (UE) n° 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

Si le constat du Conseil d'État, selon lequel « ...le droit de grâce est directement lié à l'exécution des peines et le traitement visé a trait à la matière d'exécution de sanctions pénales, matière expressément énumérée à l'article 1^{er} de la loi précitée du 1^{er} août 2018 définissant son champ d'application » est certes exact, ce fait est insuffisant pour soumettre le traitement de données en cause au régime spécial de la loi du 1^{er} août 2018.

En effet, l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de cette loi requiert que deux conditions doivent être remplies cumulativement pour qu'un traitement de données relève du régime spécial de la loi précitée du 1^{er} août 2018, à savoir qu'un traitement de données à caractère personnel est effectué pour une des finalités visées au même article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, condition effectivement remplie en l'espèce, et que ce traitement est effectué par une autorité qui est légalement chargée de missions qui correspondent aux finalités visées au même article 1^{er}, paragraphe 1^{er}. Pour de plus amples explications à ce sujet, il est renvoyé au commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi n° 7168, étant devenu par la suite la loi précitée du 1^{er} août 2018.

Or, en l'espèce, même si le fait d'accorder une grâce pour une sanction pénale a nécessairement des répercussions sur l'exécution de la peine prononcée, cela est insuffisant pour soumettre un traitement de données au régime spécial de la loi précitée du 1^{er} août 2018, alors que l'on ne saurait considérer le Grand-Duc comme étant l'« autorité compétente en matière d'exécution des peines », étant donné que l'article 669, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale, introduit par une des deux lois du 20 juillet 2018 ayant opéré la réforme pénitentiaire, charge explicitement le procureur général d'État de cette mission.

Cette conclusion est encore confortée par le fait qu'en cas d'interprétation des deux textes en cause pour déterminer l'applicabilité de l'un ou de l'autre régime, la prépondérance doit toujours être accordée au régime général du RGPD, étant la « *lex generalis* » en la matière, alors que précisément sur la question des droits des personnes concernées, à savoir l'information, le droit d'accès et le droit de rectification, le régime général du RGPD est plus favorable aux personnes concernées que le régime spécial de la loi précitée du 1^{er} août 2018, raison pour laquelle l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de cette loi doit toujours être interprété de façon restrictive, alors qu'elle est la « *lex specialis* » en cette matière.

À noter que cette interprétation, donc plus protectrice des droits des personnes concernées, semble être partagée par la Commission nationale pour la protection des données qui, dans son avis du 9 juin 2023, fait uniquement référence au RGPD.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État note que la détermination du ministre de la Justice comme responsable du traitement recueille son assentiment.

Paragraphe 6 nouveau

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, est inséré un paragraphe 6 nouveau prenant la teneur suivante :

« (6) Les membres de la commission et le secrétaire, ainsi que leurs suppléants, sont tenus au respect du secret professionnel par rapport à des tiers, sous peine des sanctions prévues par l'article 458 du Code pénal. ».

La présente insertion est effectuée afin de faire suite aux suggestions du Parquet général et du Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg qui, dans leurs avis respectifs du 26 janvier 2023 et du 15 mars 2023, plaident pour l'introduction de cette disposition.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État indique que la présente insertion recueille son assentiment.

Article 6 nouveau (article 5 initial) – Absence de voie de recours

Au vu de l'insertion de l'article 2 nouveau, l'article 5 initial devient l'article 6 nouveau.

L'article 6 nouveau dispose qu'il n'existe pas de recours contre les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce.

Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, il a paru indiqué de régler cette question expressément dans le texte de la future loi sous examen, alors qu'elle est de nature à prêter à discussion.

Sans vouloir entrer dans la discussion des « actes de gouvernement », il est communément admis par les doctrines française, belge et allemande que le droit d'accorder ou de refuser une grâce est un « acte souverain » qui ne saurait faire l'objet d'un recours juridictionnel.

Hormis le fait qu'une grâce n'est toujours qu'une faveur et jamais un droit, force est de constater en outre que l'argument principal qui jouerait en faveur d'un recours juridictionnel, à savoir la protection juridictionnelle effective dont doit disposer chaque citoyen dans un État de droit, n'est pas un argument dirimant en l'occurrence. En effet, dans le cas des grâces, le citoyen a déjà pu bénéficier d'un double degré de juridiction devant les juridictions pénales elles-mêmes, d'un recours en cassation, éventuellement d'un recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme, voire d'un recours devant la chambre de l'application des peines. Prévoir une voie de recours contre un refus de grâce équivaldrait donc quasiment à créer une nouvelle voie de recours additionnelle, dont la nécessité voire la plus-value n'est pas établie.

S'y ajoute qu'une telle voie de recours devrait être prévue, selon les principes généraux de notre système juridique, devant les juridictions administratives alors que la décision en cause devrait être

qualifiée de décision administrative. Or, cela reviendrait à refaire devant les juridictions de l'ordre administratif un procès qui a déjà été mené devant les juridictions de l'ordre judiciaire, alors que, en règle générale, les demandeurs avancent dans le cadre de leur demande en grâce du moins en partie les mêmes arguments que ceux déjà avancés devant le juge judiciaire.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État se dit en mesure de se rallier aux arguments juridiques développés par les auteurs du projet de loi sous rubrique pour justifier l'absence de voie de recours contre une décision de refus partiel ou intégral de la demande en grâce. C'est une position qui est également partagée par la doctrine française et belge en la matière. Dans le commentaire des articles de la proposition de révision n° 6030 précitée il y est fait référence.

Article 6 initial (supprimé) – Entrée en vigueur

Dans sa teneur initiale, l'article 6 déterminait l'entrée en vigueur de la présente loi en projet.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, l'article 6 initial est supprimé.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État avait proposé de supprimer le paragraphe 2 de l'article 6 initial et de remplacer le libellé initial du paragraphe 1^{er} de cet article du projet de loi par le libellé suivant :

« La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution. ».

Concrètement, cette disposition signifierait que la loi en projet entrerait en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Or, comme la procédure législative de la loi en projet ne pourra être achevée avant cette date, la disposition proposée par le Conseil d'État reviendrait à prévoir une entrée en vigueur rétroactive de la loi en projet.

Étant donné que l'entrée en vigueur rétroactive d'une loi risque toujours de créer des problèmes et des incertitudes, il est par conséquent proposé de supprimer l'article 6 initial du projet de loi.

Paragraphe 1^{er} initial (supprimé)

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 1^{er} prévoyait que la présente loi en projet entrerait en vigueur le même jour que la modification de la Constitution qui la sous-tend.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État propose de reformuler le présent paragraphe comme suit :

« La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution. ».

Paragraphe 2 initial (supprimé)

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 2 dérogeait au paragraphe 1^{er} en prévoyant que les dispositions de l'article 3 relatives à la commission des grâces entreraient en vigueur le jour qui suit la publication de la présente loi en projet au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg afin de pouvoir entamer dans l'immédiat les démarches nécessaires pour l'organisation de la nouvelle commission des grâces ; il était également proposé, par le présent paragraphe, de faire entrer en vigueur l'article 3, qui règle l'organisation de la commission des grâces dès que possible.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de la présente disposition. Les dispositions relatives à la commission des grâces pourront être mises en œuvre dès le jour de l'entrée en vigueur de la loi en projet. Il est suggéré de supprimer le paragraphe 2. L'entrée en vigueur prématurée de cette disposition pourra d'ailleurs créer des problèmes de cohérence avec la commission des grâces actuellement établie en vertu de l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925.

Rien n'empêche la mise en place et le choix des personnes appelées à siéger au sein de la commission des grâces, quitte à ce que l'arrêté de nomination soit pris le jour même de l'entrée en vigueur de la future loi.

Article 7 initial (supprimé) – Dispositions transitoires

Dans sa teneur initiale, l'article 7 contenait les dispositions transitoires.

Par amendements parlementaires du 28 juin 2023, l'article 7 initial est supprimé afin de donner suite aux observations du Conseil d'État y relatives. À noter que les demandes en grâce introduites et non

encore évacuées à la date du 1^{er} juillet 2023 devront donc être tenues en suspens, jusqu'à l'entrée en vigueur du présent projet de loi et de son règlement grand-ducal d'exécution.

Paragraphe 1^{er} initial (supprimé)

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 1^{er} prévoyait que la procédure telle que définie par les présentes dispositions s'appliquerait aux demandes en grâce introduites après son entrée en vigueur.

Paragraphe 2 initial (supprimé)

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 2 prévoyait que la commission des grâces, telle qu'instituée en vertu de l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce, continuerait à accomplir la mission lui attribuée jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement conformément à l'article 3 et du règlement grand-ducal y afférent.

Dans son avis du 16 mai 2023, le Conseil d'État note qu'il convient de rappeler l'article 18, paragraphe 2, de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, en vertu duquel « [à] compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables ». En vertu de cette disposition, l'arrêté grand-ducal précité du 11 juin 1925 sera contraire à la Constitution dès le 1^{er} juillet 2023, en ce que celle-ci requiert une loi formelle pour la fixation des conditions de l'exercice du droit de grâce. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à cette disposition transitoire pour contrariété avec l'article 51 de la Constitution révisée et avec l'article 18, paragraphe 2, de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution.

Dans son avis complémentaire du 11 juillet 2023, le Conseil d'État se dit en mesure de lever son opposition formelle reprise ci-dessus au vu de la suppression du présent article.

*

VI. TEXTE COORDONNE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8134 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc

Art. 1^{er}. Objet et définitions

(1) La présente loi a comme objet la mise en œuvre de l'article 51 de la Constitution en déterminant les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

(2) Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « juridictions » : les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire luxembourgeois siégeant en matière pénale ;
- 2° « peines » : les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction lors de la condamnation pénale d'une personne ou attachées par la loi à certaines condamnations pénales ;
- 3° « remettre une peine » : dispenser intégralement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée ;
- 4° « réduire une peine » : dispenser partiellement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée, ou commuer la peine prononcée en une peine moins sévère.

Art. 2. Domaine

Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel.

Art. 3. Procédure

(1) Les demandes en grâce adressées par respectivement la personne condamnée son avocat au Grand-Duc sont transmises au ministre de la Justice qui les transmet au procureur général d'Etat aux fins de la saisine de la commission des grâces. Elles peuvent également être déposées auprès du procureur général d'Etat ou du ministre de la Justice. Les pièces à l'appui de la demande sont à joindre à la demande écrite qui est dûment motivée et signée respectivement par le demandeur ou son avocat. Lorsque le demandeur est mineur, la demande en grâce est introduite par une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou par un avocat mandaté à cette fin. Lorsque le demandeur est un incapable majeur, la demande est introduite par son représentant légal ou par un avocat mandaté à cette fin.

(2) Le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété au préalable, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, par le rapport écrit et toutes autres informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de la demande en grâce relatives à la situation de la personne condamnée, et qui sont communiquées au secrétaire de la commission des grâces de la part :

- 1° de la Police grand-ducale ;
- 2° du Service central d'assistance sociale, si la personne condamnée est suivie par un agent de probation ou si elle est domiciliée à l'étranger ;
- 3° du service psycho-social et socio-éducatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée, si la personne condamnée est suivie par un agent de probation.

Les dispositions de l'article 5, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations.

(3) Pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale effectue une enquête administrative. A cette fin, elle consulte le fichier central de la Police grand-ducale afin de déterminer si le demandeur en grâce a fait l'objet de procès-verbaux ou de rapports de police établis pour des faits qui auraient été commis par le demandeur en grâce ultérieurement à la commission des faits faisant l'objet de la condamnation pour laquelle la grâce est demandée.

En outre, pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale convoque le demandeur en grâce, qui peut se faire accompagner par son avocat, afin de recueillir les informations relatives à sa situation actuelle. Les informations recueillies peuvent porter sur sa situation personnelle, familiale, professionnelle, financière et patrimoniale, dans la mesure où ces informations sont pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce.

(4) L'avis de la commission des grâces est retourné par le biais du procureur général d'Etat au ministre de la Justice qui le transmet, avec sa proposition, au Grand-Duc.

(5) L'arrêté grand-ducal accordant ou refusant la grâce est notifié par le ministre de la Justice au demandeur en grâce et communiqué à son avocat, au procureur général d'Etat et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

Art. 4. Commission des grâces

(1) Il est institué une commission des grâces, ci-après « commission », qui a comme mission de donner son avis sur chaque demande en grâce.

(2) La commission se compose comme suit :

- 1° quatre magistrats de l'ordre judiciaire, dont :
 - a) un membre de la Cour d'appel ;
 - b) un membre du Parquet général ;
 - c) un membre à choisir parmi les magistrats des tribunaux d'arrondissement, et
 - d) un membre à choisir parmi les magistrats des parquets près des tribunaux d'arrondissement ;
- 2° un membre d'un des barreaux d'avocats ;
- 3° deux membres des chambres professionnelles.

Pour chaque membre effectif de la commission, un membre suppléant est nommé, à choisir selon les mêmes critères que le membre effectif, qui a vocation à remplacer le membre effectif en cas d'empêchement. Ne peuvent siéger dans le cadre d'une demande en grâce les magistrats du siège qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée.

La commission est assistée par un secrétaire. Le secrétaire et son suppléant sont choisis parmi les fonctionnaires et employés de l'administration judiciaire.

(3) La commission est présidée par le magistrat de la Cour d'appel ou son suppléant. En cas d'empêchement, la commission est présidée par le magistrat le plus ancien en rang. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. La commission ne peut délibérer valablement que si au moins quatre de ses membres sont présents.

Sur décision du président de la commission, celle-ci peut se réunir exceptionnellement par visioconférence ou autre moyen de télécommunication permettant l'identification des membres participant à la réunion. Les membres qui participent par un tel moyen sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité visés à l'alinéa 1^{er}.

(4) Les membres effectifs et suppléants de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant sont nommés par le Grand-Duc sur proposition :

- 1° du procureur général d'Etat pour les quatre magistrats, le secrétaire et son suppléant ;
- 2° commune des bâtonniers des ordres des avocats de Luxembourg et de Diekirch pour le membre du barreau d'avocat, et
- 3° du président de la chambre professionnelle concernée pour les deux membres des chambres professionnelles.

(5) Les membres effectifs et suppléants, de même que le secrétaire et son suppléant, sont nommés pour un terme de deux ans. Leur mandat est renouvelable. En cas de démission d'un membre effectif ou suppléant ou du secrétaire ou de son suppléant, il est pourvu à une nouvelle nomination dont le bénéficiaire termine le mandat de son prédécesseur.

(6) Les modalités de fonctionnement de la commission et les jetons de présence des membres et du secrétaire de la commission et de leurs suppléants sont fixés par règlement grand-ducal.

Art. 5. Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission

(1) Afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission peuvent prendre connaissance des jugements et arrêts de condamnation faisant l'objet de la demande en grâce et des autres informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

- 1° du Répertoire national des personnes physiques ;
- 2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;
- 3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;
- 4° du fichier « amendes » du procureur général d'Etat ;
- 5° du fichier « interdictions de conduire » du procureur général d'Etat ;
- 6° du fichier « exécution des peines » du procureur général d'Etat ;
- 7° du fichier « personnes détenues » du procureur général d'Etat ;
- 8° du Registre de commerce et des sociétés ;
- 9° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 10° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les Transports dans ses attributions.

(2) Les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées, conformément au paragraphe 3, par le secrétaire de la commission pour être mises à la disposition de la commission, conjointement avec les informations des rapports écrits visés à l'article 3, paragraphe 2, sous forme d'une communication

verbale du président au cours de la séance de la commission. Les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, points 1^o à 3^o et 8^o, sont consultés par le secrétaire de la commission. Pour les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, points 4^o à 10^o, les informations et données à caractère personnel, pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce, sont fournies, sur demande du secrétaire de la commission, par les agents publics respectivement du Parquet général, de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et du ministre ayant le Transport dans ses attributions, qui ont un accès à ces fichiers en raison de leurs tâches professionnelles..

(3) Les données à caractère personnel collectées ont un lien direct avec les motifs de consultation. Seules les données à caractère personnel pertinentes et nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être collectées.

(4) La demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservés au Ministère de la justice pendant une durée maximale d'un an qui commence à courir à partir du jour de la notification de la décision. Pendant ce délai, seuls les agents publics du Ministère de la justice qui ont un besoin d'en connaître peuvent y accéder et les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai d'un an, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales.

Une copie de l'avis de la commission et de l'arrêté grand-ducal concernant une demande en grâce sont également conservés au secrétariat de la commission.

(5) Le ministre ayant la Justice dans ses attributions est le responsable du traitement des données à caractère personnel effectué en application de la présente loi au sens de l'article 4, point 7), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(6) Les membres de la commission et le secrétaire, ainsi que leurs suppléants, sont tenus au respect du secret professionnel par rapport à des tiers, sous peine des sanctions prévues par l'article 458 du Code pénal.

Art. 6. Absence de voie de recours

Les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Luxembourg, le 14 juillet 2023

Le Président-Rapporteur,
Charles MARGUE

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2023

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 5 juillet 2023
2. 7882A **Projet de loi portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ;**
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 8015 **Projet de loi portant modification :**
 - 1° du Code pénal ;
 - 2° du Code de procédure pénale
 - Rapporteur : Monsieur Charles Margue
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 8134 **Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc**
 - Rapporteur : Monsieur Charles Margue
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
5. 8215 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire**
 - Rapporteur : Monsieur Charles Margue
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
6. **Divers**

*

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

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Catherine Dion, Mme Christine Goy, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, M. Pim Knaff, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 5 juillet 2023

Le projet de projet de procès-verbal sous rubrique recueille l'accord unanime des Députés.

*

2. 7882A Projet de loi portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA » ;

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

Vote

Le projet de rapport est adopté avec les voix des Députés des groupes politiques déi gréng, DP et LSAP. Le groupe politique CSV s'abstient.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle 1.

*

3. 8015 Projet de loi portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

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 de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle de base.

*

4. 8134 Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

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 de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle de base.

*

5. 8215 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. le Rapporteur présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

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 de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle de base, sans qu'un débat s'impose.

*

6. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

8134/10

N° 8134¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc

* * *

AVIS DE L'AUTORITE DE CONTROLE JUDICIAIRE

(12.7.2023)

Introduction

L'autorité de contrôle judiciaire (ci-après désignée «l'ACJ»), instituée par l'article 40 de la loi du 1^{er} août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale (ci-après désignée « la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ») transposant la Directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (ci-après désignée « la directive 2016/680 »), « *conseille la Chambre des députés, le Gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et des libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* » conformément à l'article 42, paragraphe 1, lettre c) de ladite loi dans les limites de ses compétences prévues à l'article 40, paragraphe 2, à savoir en ce qui concerne les « *opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions de l'ordre judiciaire, y compris le ministère public, et de l'ordre administratif dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles* », que ce soit pour des finalités visées à l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale ou pour celles visées par le règlement européen 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après désigné « le RGPD »).

L'ACJ a été saisie le 6 janvier 2023 par Madame la Ministre de la Justice d'une demande d'avis concernant le projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc. L'ACJ a tenu compte pour la rédaction du présent avis des amendements apportés au projet de loi n°8134 par dépêche du ministre aux relations avec le parlement au président de la Chambre des députés du 28 juin 2023.

Selon l'exposé des motifs, le présent projet de loi a pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles S.A.R. le Grand-Duc peut gracier les personnes condamnées à une sanction pénale qui en font la demande en tenant compte du nouvel article 39 de la Constitution, requérant qu'une loi soit adoptée à cet effet. Il s'agit là d'une nouveauté étant donné que l'ancien article 38 de la Constitution ne prévoyait pas l'adoption d'une telle loi et n'avait pour disposition d'exécution que l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant sur la composition de la commission de grâce.

En légiférant sur les conditions relatives à la mise en œuvre du droit de grâce, le législateur souhaite encadrer les opérations de traitement effectuées par les différents acteurs impliqués dans l'exercice de ce droit.

L'ACJ a constaté plusieurs réajustements nécessaires quant au respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel (I) et quant aux partages d'informations entre les différentes

parties impliquées dans l'exercice du droit de grâce (II). *In fine*, l'ACJ souhaite commenter le choix du responsable du traitement effectué par les auteurs du projet de loi (III).

I. Quant au respect des principes relatifs au traitement des données à caractère personnel

L'ACJ relève que l'article 4 du projet de loi consacré à l'accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces a fait l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat. Il y a donc lieu d'analyser la collecte des données à caractère personnel effectuée par le secrétaire de la commission des grâces (1) et les durées de conservation des données à caractère personnel prévues (2) à l'aune des principes relatifs à la protection des données.

1) La collecte des données à caractère personnel

La loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale dispose que les données à caractère personnel doivent être « adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées »¹.

Afin que la commission des grâces puisse rendre son avis sur la demande qui lui est soumise, l'article 5, paragraphe 2, du projet de loi amendé prévoit que le secrétaire de la commission des grâces pourra accéder aux dix fichiers et bases de données listés au paragraphe 1^{er} du projet de loi en question.

Dans son avis, le Conseil d'Etat met en doute la pertinence de l'accès à ces dix fichiers² (douze prévus initialement), tout en s'interrogeant sur la qualification de l'accès du secrétaire de la commission des grâces, à savoir s'il s'agit d'un accès direct ou d'un accès indirect.

À titre liminaire, et afin d'apporter plus de clarifications, l'ACJ précise qu'à l'heure actuelle, le secrétaire de la commission des grâces et son suppléant sont des secrétaires du Parquet général. Ces derniers sont fonctionnaires et partant soumis au secret professionnel sous peine des sanctions prévues par l'article 458 du Code pénal.

Après lecture de l'article 4, paragraphe 2, tel qu'amendé, l'ACJ constate qu'il n'est pas précisé qui désigne le secrétaire de la commission des grâces et son secrétaire. Est-ce le Ministre de la Justice ? Est-ce le président de la commission des grâces ?

En tant que secrétaire de la commission des grâces, la personne désignée dispose d'un accès direct au Répertoire National des Personnes physiques et au bulletin n°1 du casier judiciaire.

En ce qui concerne les accès à l'application « JU-CHA », le secrétaire dispose d'un accès limité à l'application et ne peut dès lors pas avoir un accès direct aux fichiers du service de l'exécution des peines du Parquet général contenus au sein de cette application tels qu'encadrés par le projet de loi n°7882A³. Le secrétaire contacte le service exécution des peines pour recueillir les informations dont il a besoin pour évaluer la situation de la personne concernée par la demande en grâce.

En ce qui concerne le fichier relatif aux « personnes détenues », il est à préciser que ce fichier n'est pas un fichier du service de l'exécution des peines du Parquet général mais de l'Administration pénitentiaire qui en est le responsable du traitement. Ce fichier est mis à disposition du service de l'exécution des peines du Parquet général avec toutefois un accès limité au strict nécessaire et sous le contrôle de l'Administration pénitentiaire.

Dans ce cadre précis, l'échange de données à caractère personnel a pour finalité l'exécution des peines entre autorités compétentes. L'échange est nécessaire et proportionné à l'égard de cette finalité et ce conformément à la loi du 1^{er} août 2018 en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

1 Article 3 paragraphe 1 lettre c).

2 Avis n°61.302 du Conseil d'Etat p. 7.

3 Projet de loi n°7882A portant introduction de dispositions spécifiques pour le traitement de données personnelles dans l'application « JU-CHA ».

En ce qui concerne l'accès du secrétaire de la commission des grâces au fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, ou encore le fichier « interdiction de conduire » du ministère ayant le transport dans ses attributions, ces accès se font indirectement, à savoir par l'intermédiaire des services concernés de ces deux administrations.

Enfin, en ce qui concerne l'accès au RCS, le secrétaire n'a pas d'accès direct à celui-ci. Pour ce faire, il doit passer par un membre du Parquet général.

Par conséquent, il y a lieu de retenir que le secrétaire de la commission des grâces n'a pas un accès direct à l'ensemble des bases de données et des fichiers listés à l'article 4, paragraphe 1, du présent projet de loi. En dehors du Répertoire national des personnes physiques et du bulletin n°1 du casier judiciaire, le secrétaire doit contacter chaque service compétent afin de faire un état de la situation de la personne concernée par la demande en grâce et ce afin de pouvoir aider la commission des grâces dans son appréciation. L'ACJ salue les rectifications apportées par les auteurs du projet de loi à cet égard et recommande à ce que soit distingué entre les accès directs et indirects du secrétaire de la commission des grâces.

2) La durée de conservation des demandes en grâce

Autre principe important relatif à la protection des données, il s'agit de la détermination d'une durée de conservation « *n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* »⁴. Ainsi, l'ACJ s'interroge quant à l'omission d'indiquer une durée de conservation des copies des avis desdites demandes et de l'arrêté grand-ducal concerné conservés au secrétariat de la commission des grâces. Ne serait-il pas opportun de prévoir une durée de conservation limitée dans le temps et d'envisager ensuite la destruction de ces copies ?

II. Quant au partage d'informations entre les différents acteurs impliqués

L'ACJ constate qu'à chaque étape de la mise en œuvre du droit de grâce, un nombre conséquent de parties interviennent entraînant un partage important d'informations. À l'instar du Conseil d'Etat, l'ACJ estime que la procédure de transmission des demandes dans le projet de loi tel qu'initialement prévu au même titre que le retour de l'avis de la commission des grâces et la transmission de la décision du Grand-Duc sont lourdes. L'ACJ salue les efforts effectués par les auteurs du projet de loi de prévoir que les demandes en grâce sont déposées au Ministère de la Justice qui les transmet au Procureur général d'Etat. Cela réduit considérablement la chaîne des acteurs impliqués dans le transfert en ne gardant que l'essentiel. Etant donné que le projet de loi prévoit que ces demandes « *[...] peuvent également être déposées auprès du Procureur général d'Etat ou du Ministère de la Justice* », l'ACJ se demande s'il n'est pas préférable que le dépôt des demandes en grâce s'effectue uniquement au Ministère de la Justice qui, en tant que responsable du traitement, centralise l'ensemble des avis.

L'ACJ souhaite formuler la même remarque concernant le partage des informations collectées par le secrétaire de la commission des grâces « *[...] avec les agents publics du ministère d'Etat, du ministère de la Justice et du Parquet général* »⁵ initialement prévu. L'ACJ accueille favorablement le choix des auteurs du projet de loi de suivre l'avis du Conseil d'Etat de réduire au maximum le nombre de personnes impliquées dans la mise en œuvre du droit de grâce en ne permettant plus l'échange de données entre le secrétaire et les agents du Ministère d'Etat.

4 Loi du 1er août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale, article 3 paragraphe 1 lettre d).

5 *Ibidem*, article 4 paragraphe 1.

III. Quant à la désignation du responsable du traitement

Le projet de loi tel qu'amendé désigne à l'article, 5 paragraphe 5, le Ministre ayant la Justice dans ses attributions comme étant le responsable du traitement effectué dans le cadre de la mise en œuvre du droit de grâce. Les auteurs du projet de loi ont à cet égard tenu compte de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données. L'ACJ accueille favorablement une telle désignation.

Luxembourg, le 12 juillet 2023

Pour l'Autorité de Contrôle Judiciaire,
Le Président,
Roger LINDEN

Texte voté - projet de loi N°8134



N° 8134

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc

*

Art. 1^{er}. Objet et définitions

(1) La présente loi a comme objet la mise en œuvre de l'article 51 de la Constitution en déterminant les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

(2) Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° « juridictions » : les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire luxembourgeois siégeant en matière pénale ;

2° « peines » : les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction lors de la condamnation pénale d'une personne ou attachées par la loi à certaines condamnations pénales ;

3° « remettre une peine » : dispenser intégralement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée ;

4° « réduire une peine » : dispenser partiellement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée, ou commuer la peine prononcée en une peine moins sévère.

Art. 2. Domaine

Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel.

Art. 3. Procédure

(1) Les demandes en grâce adressées par respectivement la personne condamnée son avocat au Grand-Duc sont transmises au ministre de la Justice qui les transmet au procureur général d'Etat aux fins de la saisine de la commission des grâces. Elles peuvent également être déposées auprès du procureur général d'Etat ou du ministre de la Justice. Les pièces à l'appui de la demande sont à joindre à la demande écrite qui est dûment motivée et signée respectivement par le demandeur ou son avocat. Lorsque le demandeur est mineur, la demande en grâce est introduite par une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou par un avocat mandaté à cette fin. Lorsque le demandeur est un incapable majeur, la demande est introduite par son représentant légal ou par un avocat mandaté à cette fin.

(2) Le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété au préalable, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, par le rapport écrit et toutes autres informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de la demande en grâce relatives à la situation de la personne condamnée, et qui sont communiquées au secrétaire de la commission des grâces de la part :

1° de la Police grand-ducale ;

2° du Service central d'assistance sociale, si la personne condamnée est suivie par un agent de probation ou si elle est domiciliée à l'étranger ;

3° du service psycho-social et socio-éducatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée, si la personne condamnée est suivie par un agent de probation.

Les dispositions de l'article 5, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations.

(3) Pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale effectue une enquête administrative. A cette fin, elle consulte le fichier central de la Police grand-ducale afin de déterminer si le demandeur en grâce a fait l'objet de procès-verbaux ou de rapports de police établis pour des faits qui auraient été commis par le demandeur en grâce ultérieurement à la commission des faits faisant l'objet de la condamnation pour laquelle la grâce est demandée.

En outre, pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale convoque le demandeur en grâce, qui peut se faire accompagner par son avocat, afin de recueillir les informations relatives à sa situation actuelle. Les informations recueillies peuvent porter sur sa situation personnelle, familiale, professionnelle, financière et patrimoniale, dans la mesure où ces informations sont pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce.

(4) L'avis de la commission des grâces est retourné par le biais du procureur général d'Etat au ministre de la Justice qui le transmet, avec sa proposition, au Grand-Duc.

(5) L'arrêté grand-ducal accordant ou refusant la grâce est notifié par le ministre de la Justice au demandeur en grâce et communiqué à son avocat, au procureur général d'Etat et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

Art. 4. Commission des grâces

(1) Il est institué une commission des grâces, ci-après « commission », qui a comme mission de donner son avis sur chaque demande en grâce.

(2) La commission se compose comme suit :

1° quatre magistrats de l'ordre judiciaire, dont :

a) un membre de la Cour d'appel ;

b) un membre du Parquet général ;

c) un membre à choisir parmi les magistrats des tribunaux d'arrondissement, et

d) un membre à choisir parmi les magistrats des parquets près des tribunaux d'arrondissement ;

2° un membre d'un des barreaux d'avocats ;

3° deux membres des chambres professionnelles.

Pour chaque membre effectif de la commission, un membre suppléant est nommé, à choisir selon les mêmes critères que le membre effectif, qui a vocation à remplacer le membre effectif en cas d'empêchement. Ne peuvent siéger dans le cadre d'une demande en grâce les magistrats du siège qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée.

La commission est assistée par un secrétaire. Le secrétaire et son suppléant sont choisis parmi les fonctionnaires et employés de l'administration judiciaire.

(3) La commission est présidée par le magistrat de la Cour d'appel ou son suppléant. En cas d'empêchement, la commission est présidée par le magistrat le plus ancien en rang. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. La commission ne peut délibérer valablement que si au moins quatre de ses membres sont présents.

Sur décision du président de la commission, celle-ci peut se réunir exceptionnellement par visioconférence ou autre moyen de télécommunication permettant l'identification des membres participant à la réunion. Les membres qui participent par un tel moyen sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité visés à l'alinéa 1^{er}.

(4) Les membres effectifs et suppléants de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant sont nommés par le Grand-Duc sur proposition :

- 1° du procureur général d'Etat pour les quatre magistrats, le secrétaire et son suppléant ;
- 2° commune des bâtonniers des ordres des avocats de Luxembourg et de Diekirch pour le membre du barreau d'avocat, et
- 3° du président de la chambre professionnelle concernée pour les deux membres des chambres professionnelles.

(5) Les membres effectifs et suppléants, de même que le secrétaire et son suppléant, sont nommés pour un terme de deux ans. Leur mandat est renouvelable. En cas de démission d'un membre effectif ou suppléant ou du secrétaire ou de son suppléant, il est pourvu à une nouvelle nomination dont le bénéficiaire termine le mandat de son prédécesseur.

(6) Les modalités de fonctionnement de la commission et les jetons de présence des membres et du secrétaire de la commission et de leurs suppléants sont fixés par règlement grand-ducal.

Art. 5. Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission

(1) Afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission peuvent prendre connaissance des jugements et arrêts de condamnation faisant l'objet de la demande en grâce et des autres informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

- 1° du Répertoire national des personnes physiques ;
- 2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;
- 3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;
- 4° du fichier « amendes » du procureur général d'Etat ;
- 5° du fichier « interdictions de conduire » du procureur général d'Etat ;
- 6° du fichier « exécution des peines » du procureur général d'Etat ;
- 7° du fichier « personnes détenues » du procureur général d'Etat ;
- 8° du Registre de commerce et des sociétés ;
- 9° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 10° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les Transports dans ses attributions.

(2) Les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées, conformément au paragraphe 3, par le secrétaire de la commission pour être mises à la disposition de la commission, conjointement avec les informations des rapports écrits visés à l'article 3, paragraphe 2, sous forme d'une communication verbale du président au cours de la séance de la commission. Les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, points 1° à 3° et 8°, sont consultés par le secrétaire de la commission. Pour les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, points 4° à 10°, les informations et données à caractère personnel, pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce, sont fournies, sur demande du secrétaire de la commission, par les agents

publics respectivement du Parquet général, de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et du ministre ayant le Transport dans ses attributions, qui ont un accès à ces fichiers en raison de leurs tâches professionnelles..

(3) Les données à caractère personnel collectées ont un lien direct avec les motifs de consultation. Seules les données à caractère personnel pertinentes et nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être collectées.

(4) La demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservés au Ministère de la justice pendant une durée maximale d'un an qui commence à courir à partir du jour de la notification de la décision. Pendant ce délai, seuls les agents publics du Ministère de la justice qui ont un besoin d'en connaître peuvent y accéder et les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai d'un an, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales.

Une copie de l'avis de la commission et de l'arrêté grand-ducal concernant une demande en grâce sont également conservés au secrétariat de la commission.

(5) Le ministre ayant la Justice dans ses attributions est le responsable du traitement des données à caractère personnel effectué en application de la présente loi au sens de l'article 4, point 7), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(6) Les membres de la commission et le secrétaire, ainsi que leurs suppléants, sont tenus au respect du secret professionnel par rapport à des tiers, sous peine des sanctions prévues par l'article 458 du Code pénal.

Art. 6. Absence de voie de recours

Les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Projet de loi adopté par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 19 juillet 2023

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Laurent Scheeck

s. Fernand Etgen

Bulletin de vote n°4 - Projet de loi N°8134

Date: 19/07/2023 09:17:03

Scrutin: 4

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 8134

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi N°8134 - Droit de grâce du Grand-Duc

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	50	3	0	53
Procurations:	7	0	0	7
Total:	57	3	0	60

Nom du député	Vote (Procuration)	Nom du député	Vote (Procuration)
---------------	--------------------	---------------	--------------------

DP

Agostino Barbara	Oui	Arendt Guy	Oui
Bauler André	Oui	Baum Gilles	Oui
Beissel Simone	Oui	Colabianchi Frank	Oui
Etgen Fernand	Oui	Graas Gusty	Oui
Hartmann Carole	Oui	Knaff Pim	Oui
Lamberty Claude	Oui	Polfer Lydie	Oui (Bauler André)

LSAP

Asselborn-Bintz Simone	Oui (Cruchten Yves)	Biancalana Dan	Oui
Burton Tess	Oui	Closener Francine	Oui
Cruchten Yves	Oui	Di Bartolomeo Mars	Oui
Hemmen Cécile	Oui	Kersch Dan	Oui (Hemmen Cécile)
Mutsch Lydia	Oui	Weber Carlo	Oui

déi gréng

Ahmedova Semiray	Oui	Benoy François	Oui
Bernard Djuna	Oui	Empain Stéphanie	Oui
Gary Chantal	Oui	Hansen Marc	Oui
Lorsché Josée	Oui	Margue Charles	Oui
Thill Jessie	Oui		

CSV

Adehm Diane	Oui	Arendt épouse Kemp Nancy	Oui
Eicher Emile	Oui	Eischen Félix	Oui (Arendt épouse Kemp Nancy)
Galles Paul	Oui (Schaaf Jean-Paul)	Gloden Léon	Oui
Halsdorf Jean-Marie	Oui	Hansen Martine	Oui
Hengel Max	Oui	Kaes Aly	Oui
Lies Marc	Oui	Margue Elisabeth	Oui
Mischo Georges	Oui (Hengel Max)	Modert Octavie	Oui
Mosar Laurent	Oui	Roth Gilles	Oui
Schaaf Jean-Paul	Oui	Spautz Marc	Oui
Wilmes Serge	Oui (Mosar Laurent)	Wiseler Claude	Oui
Wolter Michel	Oui		

ADR

Engelen Jeff	Abst	Kartheiser Fernand	Abst
Keup Fred	Abst		

Date: 19/07/2023 09:17:03

Scrutin: 4

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 8134

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi N°8134 - Droit de grâce du Grand-Duc

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	50	3	0	53
Procurations:	7	0	0	7
Total:	57	3	0	60

Nom du député	Vote (Procuration)	Nom du député	Vote (Procuration)
---------------	--------------------	---------------	--------------------

DÉI LÉNK

Cecchetti Myriam	Oui	Oberweis Nathalie	Oui
------------------	-----	-------------------	-----

Piraten

Clement Sven	Oui	Goergen Marc	Oui
--------------	-----	--------------	-----

Liberté Chérie

Reding Roy	Oui		
------------	-----	--	--

Le Président:

Le Secrétaire Général:

8134/11

N° 8134¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

* * *

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

(21.7.2023)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 19 juillet 2023 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 19 juillet 2023 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 16 mai et 11 juillet 2023 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 78, paragraphe 4, de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 14 votants, le 21 juillet 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

Mémorial A N° 541 de 2023

Loi du 7 août 2023 déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Le Conseil d'État entendu ;

Vu l'adoption par la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 19 juillet 2023 et celle du Conseil d'État du 21 juillet 2023 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}. Objet et définitions

(1) La présente loi a comme objet la mise en œuvre de l'article 51 de la Constitution en déterminant les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

(2) Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° « juridictions » : les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire luxembourgeois siégeant en matière pénale ;

2° « peines » : les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction lors de la condamnation pénale d'une personne ou attachées par la loi à certaines condamnations pénales ;

3° « remettre une peine » : dispenser intégralement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée ;

4° « réduire une peine » : dispenser partiellement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée, ou commuer la peine prononcée en une peine moins sévère.

Art. 2. Domaine

Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel.

Art. 3. Procédure

(1) Les demandes en grâce adressées par respectivement la personne condamnée son avocat au Grand-Duc sont transmises au ministre de la Justice qui les transmet au procureur général d'État aux fins de la saisine de la commission des grâces. Elles peuvent également être déposées auprès du procureur général d'État ou du ministre de la Justice. Les pièces à l'appui de la demande sont à joindre à la demande écrite qui est dûment motivée et signée respectivement par le demandeur ou son avocat. Lorsque le demandeur est mineur, la demande en grâce est introduite par une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou par un avocat mandaté à cette fin. Lorsque le demandeur est un incapable majeur, la demande est introduite par son représentant légal ou par un avocat mandaté à cette fin.

(2) Le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété au préalable, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, par le rapport écrit et toutes autres informations qui sont pertinentes et nécessaires pour le traitement de la demande en grâce relatives à la situation de la personne condamnée, et qui sont communiquées au secrétaire de la commission des grâces de la part :

1° de la Police grand-ducale ;

2° du Service central d'assistance sociale, si la personne condamnée est suivie par un agent de probation ou si elle est domiciliée à l'étranger ;

3° du service psycho-social et socio-éducatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée, si la personne condamnée est suivie par un agent de probation.

Les dispositions de l'article 5, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations.

(3) Pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale effectue une enquête administrative. À cette fin, elle consulte le fichier central de la Police grand-ducale afin de déterminer si le demandeur en grâce a fait l'objet de procès-verbaux ou de rapports de police établis pour des faits qui auraient été commis par le demandeur en grâce ultérieurement à la commission des faits faisant l'objet de la condamnation pour laquelle la grâce est demandée.

En outre, pour l'établissement du rapport visé au paragraphe 2, la Police grand-ducale convoque le demandeur en grâce, qui peut se faire accompagner par son avocat, afin de recueillir les informations relatives à sa situation actuelle. Les informations recueillies peuvent porter sur sa situation personnelle, familiale, professionnelle, financière et patrimoniale, dans la mesure où ces informations sont pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce.

(4) L'avis de la commission des grâces est retourné par le biais du procureur général d'État au ministre de la Justice qui le transmet, avec sa proposition, au Grand-Duc.

(5) L'arrêté grand-ducal accordant ou refusant la grâce est notifié par le ministre de la Justice au demandeur en grâce et communiqué à son avocat, au procureur général d'État et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

Art. 4. Commission des grâces

(1) Il est institué une commission des grâces, ci-après « commission », qui a comme mission de donner son avis sur chaque demande en grâce.

(2) La commission se compose comme suit :

1° quatre magistrats de l'ordre judiciaire, dont :

- a) un membre de la Cour d'appel ;
- b) un membre du Parquet général ;
- c) un membre à choisir parmi les magistrats des tribunaux d'arrondissement, et
- d) un membre à choisir parmi les magistrats des parquets près des tribunaux d'arrondissement ;

2° un membre d'un des barreaux d'avocats ;

3° deux membres des chambres professionnelles.

Pour chaque membre effectif de la commission, un membre suppléant est nommé, à choisir selon les mêmes critères que le membre effectif, qui a vocation à remplacer le membre effectif en cas d'empêchement. Ne peuvent siéger dans le cadre d'une demande en grâce les magistrats du siège qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée.

La commission est assistée par un secrétaire. Le secrétaire et son suppléant sont choisis parmi les fonctionnaires et employés de l'administration judiciaire.

(3) La commission est présidée par le magistrat de la Cour d'appel ou son suppléant. En cas d'empêchement, la commission est présidée par le magistrat le plus ancien en rang. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. La commission ne peut délibérer valablement que si au moins quatre de ses membres sont présents.

Sur décision du président de la commission, celle-ci peut se réunir exceptionnellement par visioconférence ou autre moyen de télécommunication permettant l'identification des membres participant à la réunion. Les membres qui participent par un tel moyen sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité visés à l'alinéa 1^{er}.

(4) Les membres effectifs et suppléants de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant sont nommés par le Grand-Duc sur proposition :

1° du procureur général d'État pour les quatre magistrats, le secrétaire et son suppléant ;

2° commune des bâtonniers des ordres des avocats de Luxembourg et de Diekirch pour le membre du barreau d'avocat, et

3° du président de la chambre professionnelle concernée pour les deux membres des chambres professionnelles.

(5) Les membres effectifs et suppléants, de même que le secrétaire et son suppléant, sont nommés pour un terme de deux ans. Leur mandat est renouvelable. En cas de démission d'un membre effectif ou suppléant ou du secrétaire ou de son suppléant, il est pourvu à une nouvelle nomination dont le bénéficiaire termine le mandat de son prédécesseur.

(6) Les modalités de fonctionnement de la commission et les jetons de présence des membres et du secrétaire de la commission et de leurs suppléants sont fixés par règlement grand-ducal.

Art. 5. Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission

(1) Afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission peuvent prendre connaissance des jugements et arrêts de condamnation faisant l'objet de la demande en grâce et des autres informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

- 1° du Répertoire national des personnes physiques ;
- 2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;
- 3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;
- 4° du fichier « amendes » du procureur général d'État ;
- 5° du fichier « interdictions de conduire » du procureur général d'État ;
- 6° du fichier « exécution des peines » du procureur général d'État ;
- 7° du fichier « personnes détenues » du procureur général d'État ;
- 8° du Registre de commerce et des sociétés ;
- 9° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 10° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les Transports dans ses attributions.

(2) Les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées, conformément au paragraphe 3, par le secrétaire de la commission pour être mises à la disposition de la commission, conjointement avec les informations des rapports écrits visés à l'article 3, paragraphe 2, sous forme d'une communication verbale du président au cours de la séance de la commission. Les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, points 1° à 3° et 8°, sont consultés par le secrétaire de la commission. Pour les fichiers visés au paragraphe 1^{er}, points 4° à 10°, les informations et données à caractère personnel, pertinentes et nécessaires en fonction de l'objet de la demande en grâce, sont fournies, sur demande du secrétaire de la commission, par les agents publics respectivement du Parquet général, de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et du ministre ayant le Transport dans ses attributions, qui ont un accès à ces fichiers en raison de leurs tâches professionnelles..

(3) Les données à caractère personnel collectées ont un lien direct avec les motifs de consultation. Seules les données à caractère personnel pertinentes et nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être collectées.

(4) La demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservés au Ministère de la justice pendant une durée maximale d'un an qui commence à courir à partir du jour de la notification de la décision. Pendant ce délai, seuls les agents publics du Ministère de la justice qui ont un besoin d'en connaître peuvent y accéder et les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai d'un an, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales.

Une copie de l'avis de la commission et de l'arrêté grand-ducal concernant une demande en grâce sont également conservés au secrétariat de la commission.

(5) Le ministre ayant la Justice dans ses attributions est le responsable du traitement des données à caractère personnel effectué en application de la présente loi au sens de l'article 4, point 7), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à

l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(6) Les membres de la commission et le secrétaire, ainsi que leurs suppléants, sont tenus au respect du secret professionnel par rapport à des tiers, sous peine des sanctions prévues par l'article 458 du Code pénal.

Art. 6. Absence de voie de recours

Les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

La Ministre de la Justice,
Sam Tanson

Cabasson, le 7 août 2023.
Henri

Doc. parl. 8134 ; sess. ord. 2022-2023.



Résumé

PL8134_Résumé

Le présent projet de loi vise à encadrer l'exercice du droit de grâce par le Grand-Duc conformément à l'article 51 de la Constitution révisée.

Si, antérieurement à l'entrée en vigueur de l'article 51 dans sa teneur nouvelle, l'exercice du droit de grâce fut encadré par l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition d'une commission appelée « Commission de grâce », l'article 51 de la Constitution révisée prévoit qu'il revient dorénavant à la loi de déterminer les conditions dans lesquelles le Grand-Duc est amené à exercer ses prérogatives en la matière.

Partant, la loi en projet sous rubrique n'opère qu'une codification à droit constant des prescrits applicables et procédures implémentées en la matière en les élevant au niveau légal tout en y prévoyant un cadre plus adapté en matière de la protection des données à caractère personnel.