



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 8173

Projet de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en oeuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution

Date de dépôt : 13-03-2023

Date de l'avis du Conseil d'État : 25-04-2023

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

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
13-03-2023	Déposé	8173/00	<u>5</u>
25-04-2023	Avis du Conseil d'État (25.4.2023)	8173/01	<u>18</u>
10-05-2023	Rapport de commission(s) : Commission de la Justice Rapporteur(s) : Monsieur Charles Margue	8173/02	<u>23</u>
17-05-2023	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°50 Une demande de dispense du second vote a été introduite	8173	<u>32</u>
17-05-2023	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°50 Une demande de dispense du second vote a été introduite	8173	<u>35</u>
06-06-2023	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (06-06-2023) Evacué par dispense du second vote (06-06-2023)	8173/03	<u>39</u>
10-05-2023	Commission de la Justice Procès verbal (32) de la reunion du 10 mai 2023	32	<u>42</u>
03-05-2023	Commission de la Justice Procès verbal (30) de la reunion du 3 mai 2023	30	<u>53</u>
15-06-2023	Publié au Mémorial A n°299 en page 1	8173	<u>60</u>

Résumé

Synthèse du projet de loi n°8173

Le projet de loi n° 8173 a comme objet de mettre en œuvre l'article 94 de la Constitution.

L'article 94 de la Constitution révisée, tel qu'il 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, règle le régime de la responsabilité des membres du Gouvernement. Plus particulièrement, ses paragraphes 3 et 4 posent les principes de la responsabilité pénale de ceux-ci pour des « *actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction* ». La nouvelle disposition constitutionnelle modifie le système actuel des poursuites pénales contre les membres du Gouvernement en les soumettant au droit commun, sauf sur deux points :

- l'exclusion du déclenchement de l'action publique par une personne [...] se présentant comme victime de l'infraction,
- et l'obligation, sauf en cas de flagrant délit, de l'autorisation préalable par la Chambre des Députés avant l'arrestation d'un membre du Gouvernement.

Le projet de loi n° 8173 entend prendre la relève de la loi du 3 mars 2023 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, issue de la proposition de loi n° 8049¹ sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, qui, en vertu de son article 14, cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 17 janvier 2023, fixée au 1^{er} juillet 2023. Il reprend toutefois l'essentiel des dispositions de la loi du 3 mars 2023.

Les différences essentielles entre le projet de loi n° 8173 et la loi précitée du 3 mars 2023 consistent dans le fait que les dispositions particulières entourant actuellement la nécessité d'une autorisation préalable de poursuite par la Chambre des Députés ainsi que celle d'un rapport à cette même Chambre des Députés en vue d'une autorisation de renvoi devant le juge du fond sont abandonnées, eu égard au renvoi de principe aux dispositions du Code de procédure pénale, ainsi que dans l'introduction d'une procédure particulière limitée aux seuls mandats d'amener ou d'arrêt émis par le juge d'instruction, soit dans le cadre d'une procédure nationale, soit dans le cadre d'une procédure menée à l'initiative du Parquet européen, qui restent soumis à une autorisation préalable par la Chambre des Députés.

La procédure prévue dans le présent projet de loi est destinée à constituer une solution conforme à la Constitution et aux engagements internationaux liant le Luxembourg, notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales.

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

8173/00

N° 8173

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**sur la responsabilité pénale des membres
du Gouvernement et portant mise en oeuvre de
l'article 94 nouveau de la Constitution**

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 13.3.2023

*

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 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en oeuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution.

Château de Berg, le 10 mars 2023

La Ministre de la Justice,
Sam TANSON

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

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

- 1° aux membres du Gouvernement en exercice, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis pendant l'exercice de leurs fonctions ;
- 2° aux anciens membres du Gouvernement, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs anciennes fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis après cessation de leurs fonctions ;
- 3° aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 2. Les dispositions du Code pénal, du Code de procédure pénale et des lois spéciales sont applicables aux personnes visées à l'article 1^{er}, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues à la présente loi.

Art. 3. (1) Seul le procureur d'Etat peut mettre l'action publique en mouvement contre une personne visée à l'article 1^{er}.

(2) La personne lésée ainsi que les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique contre les personnes visées à l'article 1^{er}, que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe devant une juridiction répressive. Elles peuvent toutefois, dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, se constituer partie civile sous les conditions et dans les formes prévues par les dispositions ordinaires de la procédure pénale. Lorsqu'une plainte avec constitution de partie civile a été déposée devant le juge d'instruction, il prend d'office une ordonnance d'irrecevabilité.

Art. 4. (1) Sauf les cas des crimes et délits flagrants au sens de l'article 30 et suivants du Code de procédure pénale, tout mandat d'amener et d'arrêt décerné à l'encontre d'une personne visée à l'article 1^{er} est soumis à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.

(2) Le procureur général d'Etat, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications possibles, à la Chambre des Députés.

(3) Les modalités et conditions prévues par les paragraphes 1 et 2 s'appliquent également :

- 1° aux mandats d'arrêt européens émis par les autorités luxembourgeoises en application 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 ;
- 2° aux demandes d'extradition adressées par les autorités luxembourgeoises en application de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition.

(4) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, le procureur européen délégué, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications possibles, à la Chambre des Députés.

Art. 5. (1) La Chambre des Députés délibère sur la demande d'autorisation préalable relative au mandat d'amener ou mandat d'arrêt du juge d'instruction conformément à son règlement.

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

Art. 6. (1) Lorsque la Chambre des Députés a donné son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'Etat qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant

la création du Parquet européen, la Chambre des Députés, transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué qui la transmet au juge d'instruction.

(3) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément aux paragraphes qui précèdent, le juge d'instruction émet le mandat d'amener ou le mandat d'arrêt contre la personne visée à l'article 1^{er}.

Art. 7. (1) Lorsque la Chambre des Députés ne donne pas son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'Etat qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément au paragraphe 1^{er}, le juge d'instruction communique le dossier au procureur d'Etat.

(3) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, la Chambre des Députés, transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué.

Art. 8. (1) Sous les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal, les députés et les membres de l'administration parlementaire sont tenus au secret en ce qui concerne les éléments, couverts par le secret de l'enquête et de l'instruction au sens de l'article 8 du Code de procédure pénale, dont ils obtiennent connaissance du fait des communications du juge d'instruction.

(2) Le secret de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande d'autorisation préalable conformément à la présente loi, ni à ce qu'elle communique au public sa réponse sur la demande, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction. Cette communication se fait par le Président de la Chambre des Députés.

Art. 9. Les personnes visées à l'article 1^{er} ont accès aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale. Elles ne peuvent pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces.

Art. 10. (1) La présente loi entre en vigueur le même jour que l'article 94 nouveau de la Constitution tel qu'il est issu de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, XI et XII de la Constitution.

(2) Elle est applicable aux faits commis et non encore jugés au moment de son entrée en vigueur.

Art. 11. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du jj/mm/aaaa relative à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ».

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a comme objet de mettre en œuvre l'article 94 nouveau de la Constitution. Il est précisé qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution, les articles de la Constitution révisée sont renumérotés et les renvois sont adaptés. Ainsi, l'article 83, tel qu'il est prévu à l'article 11 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, devient l'article 94 nouveau de la Constitution lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en date du 1^{er} juillet 2023.

Suivant le commentaire de l'article 94 nouveau de la Constitution (article 83 tel qu'issu de la proposition de révision de la constitution n° 7700), « *L'article 83 entend régler quatre questions, celle de l'immunité civile et pénale des membres du Gouvernement pour les opinions émises dans l'exercice des fonctions, celle de la responsabilité politique, celle de la responsabilité civile et celle de la responsabilité pénale. Le critère déterminant pour régler ces questions est celui de la distinction entre actes commis dans l'exercice de la fonction et ceux commis hors exercice de la fonction. Cette distinction est, à son tour, liée à celle de la frontière entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale en ce qui concerne les actes commis dans l'exercice de la fonction.* »

La procédure prévue dans le présent projet de loi est destinée à constituer une solution conforme à la Constitution et aux engagements internationaux liant le Luxembourg, notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme.

Il y a lieu de rappeler que la proposition de loi n° 8049 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification : 1° du Code pénal ; 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, ci-après « proposition de loi n° 8049 », vise à réglementer la procédure de l'article 82 actuel de la Constitution. Il s'agit d'une solution temporaire en attendant 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 savoir le 1^{er} juillet 2023.

La loi du 17 janvier 2023, issue de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700, modifie entièrement le système actuel des poursuites pénales contre les membres du Gouvernement en les soumettant au droit commun, sauf sur deux points : l'exclusion du déclenchement de l'action publique par une personne (« partie civile », dans le Code de procédure pénale) se présentant comme victime de l'infraction, et l'obligation, sauf en cas de flagrant délit, de l'autorisation préalable de la Chambre des Députés avant l'arrestation du membre du Gouvernement.

En effet, l'article 82 actuel de la Constitution prévoit ce qu'on appelle communément le « privilège de poursuite » et l'article 116 de la Constitution prévoit ce qu'on appelle communément le « privilège de juridiction ». Avec l'entrée en vigueur de la révision de la Constitution le 1^{er} juillet 2023, le « privilège de juridiction » est supprimée et seul le « privilège de poursuite » subsiste.

Tel que le prévoit l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 8049, le concept de cette proposition de loi « *consiste à soumettre la procédure entièrement au droit commun tant en ce qui concerne le droit applicable au fond qu'en ce qui concerne la procédure, y compris en ce qui concerne la désignation de la juridiction de jugement, sauf dans la stricte mesure où l'actuel article 82 de la Constitution impose une intervention de la Chambre des Députés. Ceci revient à anticiper largement sur la révision de la Constitution, et présente l'avantage de permettre un passage sans difficulté du régime légal organisé par la présente loi au régime légal introduit suite à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle. Ainsi, l'équité de la procédure sera assurée tout en évitant, dans toute la mesure de l'actuellement possible, un régime particulier pour les membres du Gouvernement, que ce soit dans leur avantage ou dans leur désavantage.* »

Ainsi, le présent projet de la loi vise à garantir la continuation des poursuites contre les membres du gouvernement tout en se conformant aux nouvelles règles constitutionnelles prévues à l'article 94 nouveau de la Constitution, en offrant un cadre légal procédural durable dans le temps.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}

Le présent article définit le champ d'application de la présente loi en projet.

En ce que l'article 94 nouveau de la Constitution prévoit explicitement que les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction, ledit article 94 se différencie de l'article 82 actuel de la Constitution. Alors que l'article 82 actuel de la Constitution fait l'objet d'une interprétation jurisprudentielle belge sur laquelle la proposition de loi n° 8049 s'aligne en ce qu'elle prévoit une responsabilité pénale aussi bien pour des faits commis hors de l'exercice des fonctions que pour des faits commis dans l'exercice des fonctions et des faits antérieurement à l'entrée en fonction, le présent projet de loi, basé sur l'article 94 nouveau de la Constitution, limite le champ d'application aux seuls actes commis dans l'exercice de la fonction.

En conséquence, le présent projet de loi est applicable aux seuls membres du Gouvernement et anciens membres du Gouvernement qui ont commis un fait punissable dans l'exercice de leur fonction, à l'exclusion des actes punissables commis en dehors de leur fonction.

Le deuxième point de l'article 1^{er} prévoit que le présent projet de loi s'applique également aux crimes et délits commis dans l'exercice de leurs anciennes fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis après cessation de leurs fonctions, en conformité avec le paragraphe 3 de l'article 94 nouveau de la Constitution. Le membre du Gouvernement se voit ainsi protégé même après cessation de ses fonctions. Le critère de l'appartenance des actes à la sphère politique l'emporte sur l'objectif de protéger le fonctionnement du Gouvernement.¹

Il échet également de mentionner l'article 21 de l'arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement qui dispose que « *Les membres du Gouvernement sont en fonction en permanence et sont disponibles à tout moment, sauf à se faire remplacer par un autre membre du Gouvernement conformément à l'article 7, alinéa 1 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal.* »

En ce qui concerne le troisième point de l'article 1^{er}, il échet de préciser que le Conseil d'Etat, dans son avis du 29 novembre 2022 relatif à la proposition de loi n° 8049, a attiré l'attention sur le fait qu'« *en ce qui concerne "les accusations portées par la Chambre des Députés contre les membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions", il y a lieu de relever qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du Protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, les membres de la Commission européenne doivent être assimilés aux membres des gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Les États membres doivent prévoir les dispositions en droit national à cet effet.*

Dès lors, il s'impose de compléter, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec le droit européen, la proposition de loi sous avis de dispositions assurant le respect de ce prescrit de l'Union européenne. Ces dispositions pourraient consister, d'une part, en la suppression du point 5) de l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 7 mars 1980, ce qui donnera compétence au juge pénal de droit commun, à l'instar de ce qui est introduit par la proposition de loi pour les membres du Gouvernement et, d'autre part, en l'ajout d'un nouveau troisième tiret à l'article 1^{er} de la proposition de loi sous avis, libellé comme suit :

« – aux membres de la Commission de l'Union européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions. »²

Le présent projet de loi tient compte de la remarque formulée par le Conseil d'Etat dans son prédict avis du 29 novembre 2022 relatif à la proposition de loi n° 8049 et du texte adopté retenu à l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 8049 en ce sens qu'il vise la « *Commission européenne* » pour se conformer aux usages terminologiques de l'Union européenne (cf. l'article 13 TUE). »

1 Commentaire de l'article 83 de la Constitution (proposition de révision de la Constitution n° 7700)

2 Avis du Conseil d'Etat du 29 novembre 2022 relatif à la proposition de loi n°8049 ; doc. parl. 8049/01

Ad article 2

Cet article prévoit l'application de principe du droit pénal commun, plus précisément du Code pénal, du Code de procédure pénale et des lois pénales spéciales, aux personnes visées à l'article 1^{er}.

Cette application de principe a pour objectif non seulement de garantir une égalité devant la loi ainsi que le respect des principes de l'Etat de droit, mais également de faire bénéficier les membres du Gouvernement de toutes les garanties procédurales attachées au droit pénal commun.

Ad article 3

En ce que le paragraphe 1^{er} de l'article 3 limite le pouvoir de déclenchement de l'action publique contre une des personnes visées à l'article 1^{er} au seul procureur d'Etat, il est expressément prévu que la personne lésée, par extension également les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale, ne peut pas mettre l'action publique en mouvement que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe. Ceci vaut également si l'affaire est classée par le procureur d'Etat. Par conséquent, aucune plainte avec constitution de partie civile mettant en mouvement l'action publique ne peut être déposée auprès du juge d'instruction qui la déclarera obligatoirement comme étant irrecevable en application de l'article 3.

Il y a lieu de préciser que, dès que l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public, les parties lésées pourront se constituer partie civile et demander ainsi la réparation de leur préjudice (cf. articles 58 et 183-1 du Code de procédure pénale). Ainsi, il échet de préciser que seules sont visées les plaintes avec constitution de partie civile et non les plaintes « simples » adressées à la Police ou au Parquet sur base de l'article 4-1 du Code de procédure pénale, qui, elles, restent possibles, étant donné que le ministère public dispose dans ce cas de la pleine opportunité des poursuites.

Ad article 4

L'article 4 a comme objet de mettre en œuvre le paragraphe 4 de l'article 94 nouveau de la Constitution.

Il a été précisé dans le commentaire relatif à l'article 94 nouveau (article 83 de la proposition de révision de la Constitution n° 7700) que « *dans un souci de protéger le fonctionnement du Gouvernement et de garantir au membre du Gouvernement des droits identiques à ceux reconnus au député, le paragraphe 4 soumet l'arrestation du membre du Gouvernement à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Les limites de protection prévues en relation avec le statut du député, à savoir que cette autorisation n'est pas requise pour l'arrestation en cas de flagrant délit et pour l'exécution des peines, s'appliquent également au membre du Gouvernement.*

Les hypothèses visées dans cette disposition devraient rester des hypothèses d'école alors qu'il s'agirait d'arrestations ordonnées en cours d'instruction contre un membre du Gouvernement qui n'aurait pas été arrêté en flagrant délit ou qui, malgré une mise en liberté, ferait l'objet d'un nouveau mandat d'arrestation. »

Dans la procédure pénale, le mandat d'amener est le titre sur base duquel une personne est arrêtée et présentée au juge d'instruction, conformément à l'article 93 (3) du Code de procédure pénale. Après son audition par le juge d'instruction et son inculpation, le juge d'instruction apprécie si les conditions de l'article 94 du Code de procédure pénale sont données et s'il y a lieu de décerner un mandat de dépôt afin de placer la personne concernée en détention préventive. Si, à l'issue de l'interrogatoire, le juge estime qu'il y a danger d'obscurcissement des preuves et danger de fuite, il décernera le mandat de dépôt.

En ce que l'article 94 nouveau, paragraphe 4, de la Constitution vise la seule arrestation, l'autorisation préalable de la Chambre des députés est limitée aux seuls mandats d'amener et d'arrêt.

Dans l'hypothèse où le juge d'instruction entend décerner un mandat d'amener contre un membre du gouvernement, il communique sa demande au procureur général d'Etat qui la transmet au Président de la Chambre des députés.

Le paragraphe 3 de l'article 4 précise que les mêmes modalités et conditions quant à la délivrance d'un mandat d'amener sont applicables au mandat d'arrêt européen et aux demandes d'extradition.

Le paragraphe 4 de l'article 4 tient compte d'une remarque faite par la Conseil d'Etat dans son avis du 29 novembre 2022 relatif à la proposition de loi n° 8049 en ce que le Conseil d'Etat a demandé sous peine d'opposition formelle qu'il y a lieu de préciser la procédure à respecter si une action devait être introduite par le procureur européen du chef des infractions relevant de sa compétence en vue

d'instaurer une procédure analogue à celle prévue pour le procureur national afin d'assurer le respect du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

Ad article 5

L'article 5 prévoit que la Chambre des Députés délibère en séance non publique sur la demande d'autorisation du juge d'instruction leur transmise par le procureur général d'Etat.

Ad articles 6 et 7

Les articles 6 et 7 prévoient le cheminement de la réponse de la Chambre des Députés dans l'hypothèse où elle a donné son autorisation préalable (article 6) ou dans laquelle elle n'a pas donné son autorisation préalable (article 7), tout en prenant en compte que pour les affaires relevant du Parquet européen, le procureur européen délégué instruit le dossier répressif de manière indépendante étant donné qu'il n'est pas sous l'autorité du procureur d'Etat, voire du procureur général d'Etat.

Ad article 8

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

Tel qu'il a déjà été relevé dans le commentaire de l'article 8 de la proposition de loi n° 8049 « *L'égalité devant la loi justifie de maintenir le même type de secret en ce qui concerne la procédure devant la Chambre des Députés. Il s'appliquera à tous les Députés et membres du personnel de la Chambre.* »

Cependant, le deuxième paragraphe du texte précise que le secret d'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande d'autorisation préalable, ni à ce qu'elle communique au public sa décision sur la demande. La communication au public se fera par le Président de la Chambre des Députés.

Compte tenu du pouvoir de décision réservé par la Constitution à la Chambre des Députés, il convient en effet de ne pas prévoir que le ministère public soit seul à pouvoir communiquer sur l'existence et sur le résultat d'une demande qui ait été adressée à la Chambre des Députés par le procureur général d'Etat. Il est entendu que la possibilité de communication au public ne s'étend pas au contenu des pièces dont est accompagnée la demande, ni au contenu des débats en séance non publique de la Chambre.

Par référence à l'article 8, paragraphe 3 du Code de procédure pénale, il est également prévu à l'article 8 du projet sous commentaire que la communication faite par le Président de la Chambre des Députés doit respecter la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction.

Ad article 9

L'article 9 du projet est consacré au droit d'accès des membres du Gouvernement aux pièces du dossier répressif. Par parallélisme au projet de loi n° 8049 portant mise en œuvre partielle de l'article 82 actuel de la Constitution et dans l'idée d'éviter d'avantager ou de désavantager les membres du Gouvernement par rapport à d'autres citoyens, il n'y a pas lieu de prévoir un droit d'accès au dossier transmis à la Chambre des Députés. En revanche, le membre du Gouvernement concerné aura accès au dossier de l'enquête ou de l'instruction dans les conditions du droit commun de la procédure pénale, auprès des autorités judiciaires.

Ad article 10

Etant donné que la loi portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution actuelle cesse d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, à savoir le 1^{er} juillet 2023, il y a lieu de prévoir que la loi sous projet entre en vigueur le même jour que l'article 83 de la Constitution tel qu'il est issu de la prédite loi du 17 janvier 2023 et qui devient l'article 94 nouveau de la Constitution suite à la renumérotation légale des articles de la Constitution.

Afin de garantir une transition procédurale, il est précisé dans le paragraphe 2 que la loi issue du présent projet de loi sera applicable aux faits commis et non encore jugés au moment de son entrée en

vigueur. Le paragraphe 2 est ainsi complémentaire à l'article 14 de la proposition de loi n° 8049 en ce qu'il prévoit que les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de cette loi continueront de produire leurs effets légaux.

Ad article 11

Cet article propose un intitulé abrégé de citation de la nouvelle loi.

*

FICHE FINANCIERE

Le projet de loi sous examen ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en oeuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution.
Ministère initiateur :	Ministère de la Justice
Auteur(s) :	Lisa SCHULLER, Georges KEIPES, Luc REDING
Téléphone :	247-88552
Courriel :	lisa.schuller@mj.etat.lu ; georges.keipes@mj.etat.lu ; luc.reding@mj.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Le présent projet de loi a comme objet de mettre en oeuvre l'article 94 nouveau de la Constitution. Il est précisé qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution, les articles de la Constitution révisée sont renumérotés et les renvois sont adaptés. Ainsi, l'article 83, tel qu'il est prévu à l'article 11 de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution, devient l'article 94 nouveau de la Constitution lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en date du 1er juillet 2023.
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	
Date :	08/02/2023

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non

Si oui, laquelle/lesquelles :

Autorités judiciaires

Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :

- Entreprises/Professions libérales : Oui Non
- Citoyens : Oui Non
- Administrations : Oui Non

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 :
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 ?
- 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 ?
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 ?

1 N.a. : non applicable.

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)

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 :
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 et sans distinctions eu égard au sexe de la personne concernée par les procédures pénales en cause.
 – 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)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8173/01

N° 8173¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**sur la responsabilité pénale des membres
du Gouvernement et portant mise en oeuvre de
l'article 94 nouveau de la Constitution**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(25.4.2023)

Par dépêche du 13 mars 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.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis des autorités judiciaires, de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch, 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 94 de la Constitution révisée, tel qu'il 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 Constitution¹, règle le régime de la responsabilité des membres du Gouvernement. Plus particulièrement, ses paragraphes 3 et 4 posent les principes de la responsabilité pénale de ceux-ci pour des « actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction ». Ainsi que le soulignent les auteurs du projet de loi sous avis, la nouvelle disposition constitutionnelle « modifie entièrement le système actuel des poursuites pénales contre les membres du Gouvernement en les soumettant au droit commun, sauf sur deux points : l'exclusion du déclenchement de l'action publique par une personne [...] se présentant comme victime de l'infraction, et l'obligation, sauf en cas de flagrant délit, de l'autorisation préalable de la Chambre des Députés avant l'arrestation du membre du Gouvernement ».

Le projet de loi sous avis entend ainsi prendre la relève de la loi du 3 mars 2023 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, issue de la proposition de loi n° 8049 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement², qui, en vertu de son article 14, cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 17 janvier 2023, fixée au 1^{er} juillet 2023. Il reprend toutefois l'essentiel des dispositions de cette loi, de telle sorte que le Conseil d'État peut, pour la plupart des dispositions du projet de loi sous avis, renvoyer à ses avis rendus à propos de la proposition de loi n° 8049 ayant abouti à cette loi.

Les différences essentielles entre le projet de loi sous avis et la loi précitée du 3 mars 2023 consistent dans le fait que les dispositions particulières entourant actuellement la nécessité d'une autorisation préalable de poursuite par la Chambre des députés ainsi que celle d'un rapport à cette même Chambre des députés en vue d'une autorisation de renvoi devant le juge du fond sont abandonnées, eu égard au renvoi de principe aux dispositions du Code de procédure pénale, ainsi que dans l'introduction d'une

1 Journal officiel, n° A27.

2 Journal officiel, n° A104.

procédure particulière limitée aux seuls mandats d'amener ou d'arrêt émis par le juge d'instruction, soit dans le cadre d'une procédure nationale, soit dans le cadre d'une procédure menée à l'initiative du Parquet européen, qui restent soumis à une autorisation préalable par la Chambre des députés.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Articles 4 à 7

Les articles 4 à 7 entendent mettre en œuvre la procédure à mener en vue de l'autorisation de l'arrestation d'un membre du Gouvernement dans le cadre d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt. En effet, l'article 94, paragraphe 4, de la Constitution révisée prévoit qu'une telle arrestation ne peut avoir lieu que sur autorisation préalable de la Chambre des députés, sauf en cas de flagrant délit ainsi qu'en vue de l'exécution d'une peine, même d'une peine privative de liberté, prononcée à l'encontre d'un membre du Gouvernement. La même procédure sera d'application dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition.

Aux paragraphes 2 et 4 de l'article 4, le Conseil d'État suggère de préciser que sont visées les « qualifications pénales possibles ».

Au paragraphe 3 du même article 4, le Conseil d'État note que la procédure d'autorisation préalable ne semble être prévue que pour les demandes des autorités luxembourgeoises demandant à un pays étranger l'arrestation, par la voie d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition, d'un membre du Gouvernement. À la lecture du projet de loi sous avis, l'on comprend qu'une autorisation de la Chambre des députés n'est pas nécessaire pour une arrestation par un juge national en vue de l'exécution d'une demande formulée par une autorité judiciaire étrangère sur base d'un des prédicts instruments. Le Conseil d'État rappelle que le texte constitutionnel que la loi en projet entend mettre en œuvre ne prévoit pas une telle distinction, de telle sorte que la disposition sous examen n'est pas conforme au cadre constitutionnel. Dès lors, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec l'article 94 de la Constitution révisée, le Conseil d'État demande que la disposition sous examen soit complétée, en précisant une application de la procédure d'autorisation, au point 1°, aux mandats d'arrêt européens « émis ou reçus » par les autorités luxembourgeoises ainsi qu'au point 2°, aux demandes d'extradition « adressées ou reçues » par les mêmes autorités.

Articles 8 à 11

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observation générale

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 « président de la Chambre des députés ».

Intitulé

Le terme « nouveau » est à supprimer.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er}

Aux points 1^o et 2^o, la virgule à la suite du terme « fonctions » est à supprimer, car superfétatoire.

Article 3

Au paragraphe 2, troisième phrase, le Conseil d'État suggère de remplacer le terme « il » par ceux de « ce dernier ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « au sens des articles 30 et suivants du Code de procédure pénale ».

Au paragraphe 3, phrase liminaire, il convient de se référer aux « paragraphes 1^{er} et 2 ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'insérer une virgule avant les termes « qui la transmet au juge d'instruction ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2 et pour l'article 7, paragraphe 1^{er}.

Article 7

Au paragraphe 3, la virgule précédant les termes « transmet sa réponse » est à supprimer, car superfétatoire.

Article 10

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

« (1) 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 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 25 avril 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8173/02

N° 8173²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**sur la responsabilité pénale des membres
du Gouvernement et portant mise en oeuvre de
l'article 94 nouveau de la Constitution**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(10.5.2023)

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

L'avant-projet de loi a été présenté aux membres de la Commission de la Justice en date du 1^{er} mars 2023.

Madame la Ministre de la Justice a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 8173 à la Chambre des Députés en date du 13 mars 2023. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et un texte coordonné.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 25 avril 2023.

Lors de la réunion du 3 mai 2023, la Commission de la Justice a examiné l'avis du Conseil d'Etat. De plus, ses membres ont désigné le président de la commission parlementaire, M. Charles Margue (*déi gréng*), comme rapporteur de la loi en projet.

Lors de la réunion du 10 mai 2023, les membres de la Commission de la Justice ont adopté le présent rapport.

*

II. OBJET

Le projet de loi n° 8173 a comme objet de mettre en œuvre l'article 94 de la Constitution.

L'article 94 de la Constitution révisée, tel qu'il 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, règle le régime de la responsabilité des membres du Gouvernement. Plus particulièrement, ses paragraphes 3 et 4 posent les principes de la responsabilité pénale de ceux-ci pour des « *actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction* ». La nouvelle disposition constitutionnelle modifie le système actuel des poursuites pénales contre les membres du Gouvernement en les soumettant au droit commun, sauf sur deux points :

- l'exclusion du déclenchement de l'action publique par une personne [...] se présentant comme victime de l'infraction,
- et l'obligation, sauf en cas de flagrant délit, de l'autorisation préalable par la Chambre des Députés avant l'arrestation d'un membre du Gouvernement.

Le projet de loi n° 8173 entend prendre la relève de la loi du 3 mars 2023 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, issue de la proposition de loi n° 8049¹ sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, qui, en vertu de son article 14, cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 17 janvier 2023, fixée au 1^{er} juillet 2023. Il reprend toutefois l'essentiel des dispositions de la loi du 3 mars 2023.

Les différences essentielles entre le projet de loi n° 8173 et la loi précitée du 3 mars 2023 consistent dans le fait que les dispositions particulières entourant actuellement la nécessité d'une autorisation préalable de poursuite par la Chambre des Députés ainsi que celle d'un rapport à cette même Chambre des Députés en vue d'une autorisation de renvoi devant le juge du fond sont abandonnées, eu égard au renvoi de principe aux dispositions du Code de procédure pénale, ainsi que dans l'introduction d'une procédure particulière limitée aux seuls mandats d'amener ou d'arrêt émis par le juge d'instruction, soit dans le cadre d'une procédure nationale, soit dans le cadre d'une procédure menée à l'initiative du Parquet européen, qui restent soumis à une autorisation préalable par la Chambre des Députés.

La procédure prévue dans le présent projet de loi est destinée à constituer une solution conforme à la Constitution et aux engagements internationaux liant le Luxembourg, notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 25 avril 2023, le Conseil d'Etat renvoie aux dispositions constitutionnelles, telles qu'issues de la révision constitutionnelle² adoptée par la Chambre des Députés, et signale que le projet de loi sous rubrique « [...] entend ainsi prendre la relève de la loi du 3 mars 2023 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, issue de la proposition de loi n° 8049 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, qui, en vertu de son article 14, cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 17 janvier 2023, fixée au 1^{er} juillet 2023 ».

Il constate que la plupart des dispositions proposées par le présent projet de loi sont similaires à la loi précitée, qui est actuellement encore applicable. Cependant, il convient également de signaler certaines différences par rapport au régime légal actuel. Ainsi, le Conseil d'Etat fait observer que « [...] les dispositions particulières entourant actuellement la nécessité d'une autorisation préalable de poursuite par la Chambre des députés ainsi que celle d'un rapport à cette même Chambre des députés en vue d'une autorisation de renvoi devant le juge du fond sont abandonnées, eu égard au renvoi de principe aux dispositions du Code de procédure pénale, ainsi que dans l'introduction d'une procédure particulière limitée aux seuls mandats d'amener ou d'arrêt émis par le juge d'instruction, soit dans le cadre d'une procédure nationale, soit dans le cadre d'une procédure menée à l'initiative du Parquet européen, qui restent soumis à une autorisation préalable par la Chambre des députés ».

Quant au fond, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la plupart des dispositions proposées dans le cadre du présent projet de loi. Cependant, l'article 4, paragraphe 3, fait l'objet d'une opposition formelle. En effet, la Haute corporation soulève le risque d'inconstitutionnalité de cette disposition portant, d'une part, sur les mandats d'arrêt européens, et, d'autre part, sur les demandes d'extradition, en argumentant qu'à « [...] la lecture du projet de loi sous avis, l'on comprend qu'une autorisation de la Chambre des députés n'est pas nécessaire pour une arrestation par un juge national en vue de l'exécution d'une demande formulée par une autorité judiciaire étrangère sur base d'un des prédicts instruments. Le Conseil d'Etat rappelle que le texte constitutionnel que la loi en projet entend mettre en œuvre ne prévoit pas une telle distinction, de telle sorte que la disposition sous examen n'est pas conforme au cadre constitutionnel. Dès lors, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec l'article 94 de la Constitution révisée, le Conseil d'Etat demande que la disposition sous examen soit complétée [...] ». A noter que le Conseil d'Etat soumet une proposition de texte au législateur, qui permettrait à la Haute corporation de lever son opposition formelle.

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

² Mémorial A n° 27/2023

Pour tout détail et toute observation complémentaire, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit le champ d'application de la présente loi en projet.

En ce que l'article 94 de la Constitution prévoit explicitement que les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction, ledit article 94 se différencie de l'article 82 actuel de la Constitution. Alors que l'article 82 actuel de la Constitution fait l'objet d'une interprétation jurisprudentielle belge sur laquelle la proposition de loi n° 8049 s'aligne en ce qu'elle prévoit une responsabilité pénale aussi bien pour des faits commis hors de l'exercice des fonctions que pour des faits commis dans l'exercice des fonctions et des faits antérieurement à l'entrée en fonction, le présent projet de loi, basé sur l'article 94 nouveau de la Constitution, limite le champ d'application aux seuls actes commis dans l'exercice de la fonction.

En conséquence, le présent projet de loi est applicable aux seuls membres du Gouvernement et anciens membres du Gouvernement qui ont commis un fait punissable dans l'exercice de leur fonction, à l'exclusion des actes punissables commis en dehors de leur fonction.

Le deuxième point de l'article 1^{er} prévoit que le présent projet de loi s'applique également aux crimes et délits commis dans l'exercice de leurs anciennes fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis après cessation de leurs fonctions, en conformité avec le paragraphe 3 de l'article 94 de la Constitution. Le membre du Gouvernement se voit ainsi protégé même après cessation de ses fonctions. Le critère de l'appartenance des actes à la sphère politique l'emporte sur l'objectif de protéger le fonctionnement du Gouvernement.³

Il échet également de mentionner l'article 21 de l'arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement qui dispose que « *Les membres du Gouvernement sont en fonction en permanence et sont disponibles à tout moment, sauf à se faire remplacer par un autre membre du Gouvernement conformément à l'article 7, alinéa 1^{er} de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal.* »

En ce qui concerne le troisième point de l'article 1^{er}, il échet de préciser que le Conseil d'Etat, dans son avis du 29 novembre 2022 relatif à la proposition de loi n° 8049, a attiré l'attention sur le fait qu'« *en ce qui concerne "les accusations portées par la Chambre des Députés contre les membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions"*, il y a lieu de relever qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du Protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, les membres de la Commission européenne doivent être assimilés aux membres des gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Les États membres doivent prévoir les dispositions en droit national à cet effet.

Dès lors, il s'impose de compléter, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec le droit européen, la proposition de loi sous avis de dispositions assurant le respect de ce prescrit de l'Union européenne. Ces dispositions pourraient consister, d'une part, en la suppression du point 5) de l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 7 mars 1980, ce qui donnera compétence au juge pénal de droit commun, à l'instar de ce qui est introduit par la proposition de loi pour les membres du Gouvernement et, d'autre part, en l'ajout d'un nouveau troisième tiret à l'article 1^{er} de la proposition de loi sous avis, libellé comme suit :

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

3 Commentaire de l'article 83 de la Constitution (proposition de révision de la Constitution n° 7700)

4 Avis du Conseil d'Etat du 29 novembre 2022 relatif à la proposition de loi n° 8049 ; doc. parl. 8049/01

Enfin, il convient de signaler que le projet de loi tient compte de la remarque formulée par le Conseil d'Etat dans son prédit avis du 29 novembre 2022 relatif à la proposition de loi n  8049 et du texte adopté retenu à l'article 1 r de la proposition de loi n  8049 en ce sens qu'il vise la « *Commission européenne* » pour se conformer aux usages terminologiques de l'Union européenne (*cf.* article 13 TUE).

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé proposé.

Ad Article 2

L'article 2 du projet de loi prévoit l'application de principe du droit pénal commun, plus précisément du Code pénal, du Code de procédure pénale et des lois pénales spéciales, aux personnes visées à l'article 1 r.

Cette application de principe a pour objectif non seulement de garantir une égalité devant la loi ainsi que le respect des principes de l'Etat de droit, mais également de faire bénéficier les membres du Gouvernement de toutes les garanties procédurales attachées au droit pénal commun.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé proposé.

Ad Article 3

En ce que le paragraphe 1 r de l'article 3 limite le pouvoir de déclenchement de l'action publique contre une des personnes visées à l'article 1 r au seul procureur d'Etat, il est expressément prévu que la personne lésée, par extension également les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale, ne peut pas mettre l'action publique en mouvement que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe. Ceci vaut également si l'affaire est class e par le procureur d'Etat. Par conséquent, aucune plainte avec constitution de partie civile mettant en mouvement l'action publique ne peut être déposée auprès du juge d'instruction qui la déclarera obligatoirement comme étant irrecevable en application de l'article 3.

Il y a lieu de préciser que, dès que l'action publique a été mise en mouvement par le ministère public, les parties lésées pourront se constituer partie civile et demander ainsi la réparation de leur préjudice (*cf.* articles 58 et 183-1 du Code de procédure pénale). Ainsi, il échet de préciser que seules sont visées les plaintes avec constitution de partie civile et non les plaintes « simples » adressées à la Police ou au Parquet sur base de l'article 4-1 du Code de procédure pénale, qui, elles, restent possibles, étant donné que le ministère public dispose dans ce cas de la pleine opportunité des poursuites.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé proposé.

Ad Article 4

L'article 4 a pour objet de mettre en œuvre le paragraphe 4 de l'article 94 de la Constitution.

Il a été précisé dans le commentaire relatif à l'article 94 (article 83 de la proposition de révision de la Constitution n  7700) que « *dans un souci de protéger le fonctionnement du Gouvernement et de garantir au membre du Gouvernement des droits identiques à ceux reconnus au député, le paragraphe 4 soumet l'arrestation du membre du Gouvernement à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. Les limites de protection prévues en relation avec le statut du député, à savoir que cette autorisation n'est pas requise pour l'arrestation en cas de flagrant délit et pour l'exécution des peines, s'appliquent également au membre du Gouvernement.*

Les hypothèses visées dans cette disposition devraient rester des hypothèses d' cole alors qu'il s'agirait d'arrestations ordonnées en cours d'instruction contre un membre du Gouvernement qui n'aurait pas été arrêté en flagrant délit ou qui, malgré une mise en liberté, ferait l'objet d'un nouveau mandat d'arrestation. »

Dans la procédure pénale, le mandat d'amener est le titre sur base duquel une personne est arrêtée et présentée au juge d'instruction, conformément à l'article 93 (3) du Code de procédure pénale. Après son audition par le juge d'instruction et son inculpation, le juge d'instruction apprécie si les conditions de l'article 94 du Code de procédure pénale sont données et s'il y a lieu de décerner un mandat de dépôt afin de placer la personne concernée en détention préventive. Si,   l'issue de l'interrogatoire, le juge estime qu'il y a danger d'obscurcissement des preuves et danger de fuite, il décernera le mandat de dépôt.

En ce que l'article 94, paragraphe 4, de la Constitution vise la seule arrestation, l'autorisation préalable de la Chambre des Députés est limitée aux seuls mandats d'amener et d'arrêt.

Dans l'hypothèse où le juge d'instruction entend décerner un mandat d'amener contre un membre du Gouvernement, il communique sa demande au procureur général d'Etat qui la transmet au Président de la Chambre des Députés.

Dans son avis du 25 avril 2023, le Conseil d'Etat suggère une précision aux paragraphes 2 et 4 de l'article sous rubrique. La Commission de la Justice fait sienne cette proposition de texte suggérée.

Quant au paragraphe 3, qui porte sur les modalités et conditions quant à la délivrance d'un mandat d'arrêt européen et sur les demandes d'extradition, il y a lieu de relever que ce paragraphe suscite des observations critiques de la part du Conseil d'Etat, qui soulève le risque d'inconstitutionnalité de la disposition proposée et s'y oppose formellement. Le Conseil d'Etat soumet aux membres de la Commission de la Justice une proposition de texte, permettant de lever son opposition formelle et d'écartier le risque d'inconstitutionnalité de la future loi.

La Commission de la Justice fait sienne la proposition de texte élaborée par le Conseil d'Etat.

Ad Article 5

L'article 5 prévoit que la Chambre des Députés délibère en séance non publique sur la demande d'autorisation du juge d'instruction leur transmise par le procureur général d'Etat.

Le libellé de l'article 5 ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Ad Articles 6 et 7

Les articles 6 et 7 prévoient le cheminement de la réponse de la Chambre des Députés dans l'hypothèse où elle a donné son autorisation préalable (article 6) ou dans laquelle elle n'a pas donné son autorisation préalable (article 7), tout en prenant en compte que pour les affaires relevant du Parquet européen, le procureur européen délégué instruit le dossier répressif de manière indépendante étant donné qu'il n'est pas sous l'autorité du procureur d'Etat, voire du procureur général d'Etat.

Les articles 6 et 7 ne suscitent aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Ad Article 8

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

Tel qu'il a déjà été relevé dans le commentaire de l'article 8 de la proposition de loi n° 8049 « *L'égalité devant la loi justifie de maintenir le même type de secret en ce qui concerne la procédure devant la Chambre des Députés. Il s'appliquera à tous les Députés et membres du personnel de la Chambre.* »

Cependant, le deuxième paragraphe du texte précise que le secret d'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande d'autorisation préalable, ni à ce qu'elle communique au public sa décision sur la demande. La communication au public se fera par le Président de la Chambre des Députés. Compte tenu du pouvoir de décision réservé par la Constitution à la Chambre des Députés, il convient en effet de ne pas prévoir que le ministère public soit seul à pouvoir communiquer sur l'existence et sur le résultat d'une demande qui ait été adressée à la Chambre des Députés par le procureur général d'Etat. Il est entendu que la possibilité de communication au public ne s'étend pas au contenu des pièces dont est accompagnée la demande, ni au contenu des débats en séance non publique de la Chambre.

Par référence à l'article 8, paragraphe 3, du Code de procédure pénale, il est également prévu à l'article 8 du projet de loi que la communication faite par le Président de la Chambre des Députés doit respecter la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction.

Le libellé de l'article 8 ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Ad Article 9

L'article 9 du projet est consacré au droit d'accès des membres du Gouvernement aux pièces du dossier répressif. Par parallélisme au projet de loi n° 8049 portant mise en œuvre partielle de

l'article 82 actuel de la Constitution et dans l'idée d'éviter d'avantager ou de désavantager les membres du Gouvernement par rapport à d'autres citoyens, il n'y a pas lieu de prévoir un droit d'accès au dossier transmis à la Chambre des Députés. En revanche, le membre du Gouvernement concerné aura accès au dossier de l'enquête ou de l'instruction dans les conditions du droit commun de la procédure pénale, auprès des autorités judiciaires.

Le libellé de l'article 9 ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Ad Article 10

Etant donné que la loi portant mise en œuvre partielle de l'article 82 actuel de la Constitution cesse d'être applicable à partir 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 savoir le 1^{er} juillet 2023, il y a lieu de prévoir que la loi sous projet entre en vigueur le même jour que l'article 83 de la Constitution tel qu'il est issu de la prédite loi du 17 janvier 2023 et qui est devenu l'article 94 de la Constitution suite à la renumérotation légale des articles de la Constitution.

Afin de garantir une transition procédurale, il est précisé dans le paragraphe 2 que la loi issue du présent projet de loi sera applicable aux faits commis et non encore jugés au moment de son entrée en vigueur. Le paragraphe 2 est ainsi complémentaire à l'article 14 de la proposition de loi n° 8049 en ce qu'il prévoit que les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de cette loi continueront de produire leurs effets légaux.

Dans son avis prémentionné, le Conseil d'Etat préconise une reformulation de l'article sous rubrique et propose un libellé alternatif.

La Commission de la Justice fait sienne la proposition de texte suggérée par le Conseil d'Etat.

Ad Article 11

L'article sous rubrique propose un intitulé abrégé de citation de la nouvelle loi.

Le libellé de l'article 11 ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

*

V. 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° 8173 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en œuvre de l'article 94 de la Constitution

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

- 1° aux membres du Gouvernement en exercice, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis pendant l'exercice de leurs fonctions
- 2° aux anciens membres du Gouvernement, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs anciennes fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis après cessation de leurs fonctions
- 3° aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 2. Les dispositions du Code pénal, du Code de procédure pénale et des lois spéciales sont applicables aux personnes visées à l'article 1^{er}, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues à la présente loi.

Art. 3. (1) Seul le procureur d'Etat peut mettre l'action publique en mouvement contre une personne visée à l'article 1^{er}.

(2) La personne lésée ainsi que les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique contre les personnes visées à l'article 1^{er}, que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe devant une juridiction répressive. Elles peuvent toutefois, dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, se constituer partie civile sous les conditions et dans les formes prévues par les dispositions ordinaires de la procédure pénale. Lorsqu'une plainte avec constitution de partie civile a été déposée devant le juge d'instruction, ce dernier prend d'office une ordonnance d'irrecevabilité.

Art. 4. (1) Sauf les cas des crimes et délits flagrants au sens des articles 30 et suivants du Code de procédure pénale, tout mandat d'amener et d'arrêt décerné à l'encontre d'une personne visée à l'article 1^{er} est soumis à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.

(2) Le procureur général d'Etat, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications pénales possibles, à la Chambre des Députés.

(3) Les modalités et conditions prévues par les paragraphes 1^{er} et 2 s'appliquent également :

- 1° aux mandats d'arrêt européens émis ou reçus par les autorités luxembourgeoises en application 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 ;
- 2° aux demandes d'extradition adressées ou reçues par les autorités luxembourgeoises en application de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition.

(4) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, le procureur européen délégué, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications pénales possibles, à la Chambre des Députés.

Art. 5. (1) La Chambre des Députés délibère sur la demande d'autorisation préalable relative au mandat d'amener ou mandat d'arrêt du juge d'instruction conformément à son règlement.

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

Art. 6. (1) Lorsque la Chambre des Députés a donné son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'Etat, qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, la Chambre des Députés, transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué, qui la transmet au juge d'instruction.

(3) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément aux paragraphes qui précèdent, le juge d'instruction émet le mandat d'amener ou le mandat d'arrêt contre la personne visée à l'article 1^{er}.

Art. 7. (1) Lorsque la Chambre des Députés ne donne pas son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'Etat, qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément au paragraphe 1^{er}, le juge d'instruction communique le dossier au procureur d'Etat.

(3) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant

la création du Parquet européen, la Chambre des Députés transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué.

Art. 8. (1) Sous les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal, les députés et les membres de l'administration parlementaire sont tenus au secret en ce qui concerne les éléments, couverts par le secret de l'enquête et de l'instruction au sens de l'article 8 du Code de procédure pénale, dont ils obtiennent connaissance du fait des communications du juge d'instruction.

(2) Le secret de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande d'autorisation préalable conformément à la présente loi, ni à ce qu'elle communique au public sa réponse sur la demande, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction. Cette communication se fait par le président de la Chambre des députés.

Art. 9. Les personnes visées à l'article 1^{er} ont accès aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale. Elles ne peuvent pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces.

Art. 10. (1) 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.

(2) Elle est applicable aux faits commis et non encore jugés au moment de son entrée en vigueur.

Art. 11. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du jj/mm/aaaa relative à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ».

Le Président-Rapporteur,
Charles MARGUE

8173

Date: 17/05/2023 15:20:05

Scrutin: 2

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 8173 - Responsabilité pénale

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi N°8173

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	57	0	0	57
Procurations:	3	0	0	3
Total:	60	0	0	60

Nom du député	Vote (Procuration)	Nom du député	Vote (Procuration)
---------------	--------------------	---------------	--------------------

DP

Arendt Guy	Oui	Bauler André	Oui
Baum Gilles	Oui	Beissel Simone	Oui
Colabianchi Frank	Oui	Etgen Fernand	Oui
Graas Gusty	Oui	Hahn Max	Oui
Hartmann Carole	Oui	Knaff Pim	Oui
Lamberty Claude	Oui	Polfer Lydie	Oui (Bauler André)

LSAP

Asselborn-Bintz Simone	Oui	Biancalana Dan	Oui
Burton Tess	Oui	Closener Francine	Oui
Cruchten Yves	Oui	Di Bartolomeo Mars	Oui
Hemmen Cécile	Oui	Kersch Dan	Oui
Mutsch Lydia	Oui	Weber Carlo	Oui (Cruchten Yves)

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
Galles Paul	Oui	Gloden Léon	Oui
Halsdorf Jean-Marie	Oui (Mosar Laurent)	Hansen Martine	Oui
Hengel Max	Oui	Kaes Aly	Oui
Lies Marc	Oui	Margue Elisabeth	Oui
Mischo Georges	Oui	Modert Octavie	Oui
Mosar Laurent	Oui	Roth Gilles	Oui
Schaaf Jean-Paul	Oui	Spautz Marc	Oui
Wilmes Serge	Oui	Wiseler Claude	Oui
Wolter Michel	Oui		

ADR

Engelen Jeff	Oui	Kartheiser Fernand	Oui
Keup Fred	Oui	Reding Roy	Oui

Date: 17/05/2023 15:20:05

Scrutin: 2

Président: M. Etgen Fernand

Vote: PL 8173 - Responsabilité pénale

Secrétaire Général: M. Scheeck Laurent

Description: Projet de loi N°8173

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	57	0	0	57
Procurations:	3	0	0	3
Total:	60	0	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
--------------	-----	--------------	-----

Le Président:

Le Secrétaire Général:

8173



N° 8173

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en œuvre de l'article 94 de la Constitution

*

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

1° aux membres du Gouvernement en exercice, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis pendant l'exercice de leurs fonctions

2° aux anciens membres du Gouvernement, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs anciennes fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis après cessation de leurs fonctions

3° aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 2. Les dispositions du Code pénal, du Code de procédure pénale et des lois spéciales sont applicables aux personnes visées à l'article 1^{er}, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues à la présente loi.

Art. 3. (1) Seul le procureur d'Etat peut mettre l'action publique en mouvement contre une personne visée à l'article 1^{er}.

(2) La personne lésée ainsi que les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique contre les personnes visées à l'article 1^{er}, que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe devant une juridiction répressive. Elles peuvent toutefois, dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, se constituer partie civile sous les conditions et dans les formes prévues par les dispositions ordinaires de la procédure pénale. Lorsqu'une plainte avec constitution de partie civile a été déposée devant le juge d'instruction, ce dernier prend d'office une ordonnance d'irrecevabilité.

Art. 4. (1) Sauf les cas des crimes et délits flagrants au sens des articles 30 et suivants du Code de procédure pénale, tout mandat d'amener et d'arrêt décerné à l'encontre d'une personne visée à l'article 1^{er} est soumis à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.

(2) Le procureur général d'Etat, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications pénales possibles, à la Chambre des Députés.

(3) Les modalités et conditions prévues par les paragraphes 1^{er} et 2 s'appliquent également :
1° aux mandats d'arrêt européens émis ou reçus par les autorités luxembourgeoises en application 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 ;
2° aux demandes d'extradition adressées ou reçues par les autorités luxembourgeoises en application de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition.

(4) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, le procureur européen délégué, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications pénales possibles, à la Chambre des Députés.

Art. 5. (1) La Chambre des Députés délibère sur la demande d'autorisation préalable relative au mandat d'amener ou mandat d'arrêt du juge d'instruction conformément à son règlement.

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

Art. 6. (1) Lorsque la Chambre des Députés a donné son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'Etat, qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, la Chambre des Députés, transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué, qui la transmet au juge d'instruction.

(3) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément aux paragraphes qui précèdent, le juge d'instruction émet le mandat d'amener ou le mandat d'arrêt contre la personne visée à l'article 1^{er}.

Art. 7. (1) Lorsque la Chambre des Députés ne donne pas son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'Etat, qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément au paragraphe 1^{er}, le juge d'instruction communique le dossier au procureur d'Etat.

(3) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, la Chambre des Députés transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué.

Art. 8. (1) Sous les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal, les députés et les membres de l'administration parlementaire sont tenus au secret en ce qui concerne les éléments, couverts par le secret de l'enquête et de l'instruction au sens de l'article 8 du Code de procédure pénale, dont ils obtiennent connaissance du fait des communications du juge d'instruction.

(2) Le secret de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande d'autorisation préalable conformément à la présente loi, ni à ce qu'elle communique au public sa réponse sur la demande, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction. Cette communication se fait par le président de la Chambre des députés.

Art. 9. Les personnes visées à l'article 1er ont accès aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale. Elles ne peuvent pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces.

Art. 10. (1) La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution.

(2) Elle est applicable aux faits commis et non encore jugés au moment de son entrée en vigueur.

Art. 11. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du jj/mm/aaaa relative à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ».

Projet de loi adopté par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 17 mai 2023

Le Secrétaire général,

Le Président,

Laurent Scheeck

Fernand Etgen

8173/03

N° 8173³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**sur la responsabilité pénale des membres
du Gouvernement et portant mise en oeuvre de
l'article 94 nouveau de la Constitution**

* * *

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

(6.6.2023)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 17 mai 2023 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

**sur la responsabilité pénale des membres
du Gouvernement et portant mise en oeuvre de
l'article 94 nouveau de la Constitution**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 17 mai 2023 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'État en sa séance du 25 avril 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 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 20 votants, le 6 juin 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 10 mai 2023

Ordre du jour :

1. 6054 **Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations**
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'un projet de lettre d'amendements
2. 8173 **Projet de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en oeuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution**
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 7961 **Projet de loi modifiant :**
1° 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 ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Echange de vues avec des représentants de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD)
- Continuation des travaux
4. 7968 **Projet de loi portant modification :**
1° du Code civil ;
2° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
3° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;
4° 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,
en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

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

5. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Yves Cruchten remplaçant Mme Cécile Hemmen, Mme Stéphanie Empain, M. Fernand Etgen remplaçant Mme Carole Hartmann, M. Pim Knaff, Mme Elisabeth Margue remplaçant M. Léon Gloden, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Tine A. Larsen, Présidente du Collège de la CNPD
M. Thierry Lallemand, du Collège de la CNPD

Mme Mathilde Crouail, M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Luc Konsbruck, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 6054 **Projet de loi sur les associations sans but lucratif et les fondations**

Présentation et adoption d'un projet de lettre d'amendements

Le projet de lettre d'amendements ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la Commission de la Justice.

Vote

Le projet de lettre d'amendements recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

*

2. 8173 **Projet de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en oeuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution**

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Charles Marque (Président-Rapporteur, déi gréng) présente les grandes lignes de son projet de rapport. Celui-ci 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 sans débat.

*

- 3. 7961 Projet de loi modifiant :**
1° 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 ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Echange de vues avec les représentants de la Commission nationale pour la protection des données

- ❖ M. Charles Marque (Président-Rapporteur, déi gréng) explique que la présente réunion a lieu suite à l'arrêt¹ de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») ayant invalidé la disposition prévoyant que les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés constituées sur le territoire des États membres soient accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public, issue de la 4^e directive² européenne en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. En effet, cette directive a instauré l'obligation de mettre en place un registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « RBE »), et, l'accès illimité à tout membre du grand public à ce registre est considéré comme une violation au droit à la vie privée des bénéficiaires effectifs inscrits dans ce registre. Il en résulte que l'accès au RBE au Luxembourg doit être réformé et la question épineuse se pose, si et à quel moment les bénéficiaires effectifs doivent être informés du fait qu'un journaliste ait consulté leurs données personnelles mentionnées dans ce registre.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) souligne que l'accès des journalistes au RBE n'est pas remis en question par ledit arrêt de la CJUE. Dans une première phase, le Gouvernement a décidé de restreindre l'accès aux seuls professionnels du secteur financier et aux autorités chargés de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, à l'instar d'autres États membres ayant adopté une approche identique. Dans une

¹ Arrêt du 22 novembre 2022 de la Cour dans les affaires jointes C-37/20 et C- 601/20 (Luxembourg Business / Sovim)

² 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, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO 2015, L 141, p. 73), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018 (JO 2018, L 156, p. 43).

deuxième phase, l'accès des journalistes a été rétabli, étant donné que ces derniers peuvent également effectuer des enquêtes journalistiques en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et qu'il est primordial de garantir la liberté de la presse. Dès lors, le législateur devra procéder à une mise en balance délicate entre des intérêts divergents et veiller à ne pas pencher vers l'autre extrême, en adoptant une législation qui rend impossible le travail des journalistes, sachant que le Luxembourg est surveillé de près par des acteurs et organismes internationaux actifs dans la lutte contre le blanchiment d'argent.

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) confirme que le législateur fait face à une problématique complexe. L'orateur rappelle que le rôle des autorités publiques chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent n'est pas remis en cause par cet arrêt. Il confirme qu'il est tout à fait compréhensible que les personnes visées par une enquête en matière de lutte contre le blanchiment d'argent ou le financement de terrorisme ne soient pas informées de la consultation dudit registre par les autorités publiques au moment où l'enquête est en cours, et ce, afin de ne pas faire échouer cette enquête.

Or, contrairement aux autorités publiques, telle que la Commission de surveillance du secteur financier, les journalistes ne disposent pas du statut d'autorité publique chargée de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'orateur se demande quelles conséquences engendra une réglementation spéciale d'accès pour les journalistes au RBE, étant donné que les bénéficiaires effectifs pourront faire valoir leur droit à la vie privée, et exiger d'être informés d'une consultation de leurs données personnelles inscrites dans ce registre par un journaliste. De plus, il se pose la question de savoir si d'autres personnes, qui ne sont ni à considérer comme des autorités publiques chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ni comme des journalistes menant une enquête journalistique dans ce domaine de la criminalité économique et financière, puissent requérir un accès audit registre.

L'orateur estime qu'il convient, au vu des différents droits et libertés en cause, d'insérer dans la future loi une disposition qui garantit une information du bénéficiaire effectif sur la consultation de ses données inscrites dans ledit registre, par un journaliste. Il serait envisageable de différer cette information et de ne pas révéler l'identité exacte du journaliste en cause.

Mme Tine A. Larsen (Présidente de la CNPD) signale de prime abord que l'arrêt précité confirme *grosso modo* les observations et recommandations formulées dans le passé de la CNPD. L'oratrice précise que l'avis de la CNPD a été demandé de la part du ministère de la Justice dans le cadre de la présente réforme. A noter que la CNPD peut apporter des impulsions au législateur et aux Députés une analyse juridique sur les dispositions actuellement applicables du droit de la protection des données, or il n'incombe pas à la CNPD de se substituer au législateur et d'effectuer un choix d'ordre politique dans le cadre de la présente réforme.

Plusieurs points méritent d'être approfondis, tels que :

- la question de la limitation éventuelle du droit d'accès en fournissant seulement des informations sommaires sur l'identité du journaliste ;
- l'information différée de la personne concernée et si cela était applicable la question de savoir à quel intervalle temporel une telle information interviendrait ;
- le rôle éventuel de la CNPD dans la future loi en tant qu'intermédiaire effectuant un contrôle sur l'efficacité des droits qui peuvent être exercés par la personne concernée en matière du droit d'accès.

L'oratrice retrace le cadre légal applicable actuellement, à savoir :

- la loi du 1^{er} août 2018³ portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre 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 (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
- la loi du 1^{er} août 2018⁴ 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.

A cela s'ajoute que la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias prévoit des dispositions en matière de protection des sources des journalistes.

M. Thierry Lallemand (Commissaire de la CNPD) renvoie à la jurisprudence⁵ de la CJUE qui a apporté des éléments additionnels au débat. Ainsi, cet arrêt retient au point 43. qu': « *il convient de considérer que les informations fournies à la personne concernée au titre du droit d'accès prévu à l'article 15, paragraphe 1^{er}, sous c), du RGPD doivent être les plus exactes possibles. En particulier, ce droit d'accès implique la possibilité pour la personne concernée d'obtenir de la part du responsable du traitement les informations sur les destinataires spécifiques auxquels les données ont été ou seront communiquées ou, alternativement, de choisir de se borner à demander des informations concernant les catégories de destinataires* ».

Des exceptions peuvent être prévues, comme par exemple le cas de figure où l'identification du destinataire auquel les données ont été transmises n'est pas connue.

Les deux affaires précitées ont clairement rendu plus complexe le cadre légal à respecter, étant donné que les exceptions et dérogations à introduire dans la future loi doivent être conformes au cadre légal existant en matière de la protection des données, et respecter les principes dégagés par la jurisprudence européenne. A cela s'ajoute que deux droits fondamentaux différents sont en cause, à savoir le droit à la vie privée et la liberté d'expression.

M. Laurent Mosar (CSV) est d'avis qu'il est primordial d'assurer la sécurité juridique de la future législation. L'orateur estime que des dérogations et exceptions doivent être formulées alors de manière précise et doivent être spécifiques.

Il y a lieu d'éviter que la future législation donne lieu à des recours, que ce soit de la part de journalistes ou d'autres acteurs, qui aboutiraient devant les cours et tribunaux et qui déclareraient illicite la nouvelle législation luxembourgeoise. Une telle décision de justice exposerait l'Etat luxembourgeois au ridicule et mettrait en cause la crédibilité du législateur en matière de la protection des données.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique que le règlement général sur la protection des données (ci-après « RGPD ») contient des dispositions sur des exceptions et dérogations qui peuvent être conférées aux journalistes. Ainsi, il est erroné de croire que les auteurs du RGPD ne se seraient pas penchés sur la problématique d'une contradiction qui peut surgir entre le droit à la vie privée et la liberté de la presse. Le droit national confère un cadre légal protecteur aux journalistes.

³ Mémorial A n° 686/2018 du 16/08/2018

⁴ Idem

⁵ CJUE, 12 janvier 2023, affaire C-154/21 (Österreichische Post)

Quant à la faculté de mettre en place un droit d'accès différé, il y a lieu de noter que les recherches journalistiques peuvent s'étirer sur plusieurs mois et peuvent constituer un exercice de longue haleine. Ainsi, le critère de la publication de l'article dans les médias, qui aurait pour conséquence que le droit d'information du bénéficiaire effectif pourrait alors automatiquement être exercé par celui-ci, n'est pas à retenir. De plus, des recherches journalistiques ne donnent pas *ipso facto* lieu à la publication d'un article de presse par la suite.

Il résulte de ces considérations que le futur cadre légal devra garantir la liberté de la presse et le travail journalistique, étant donné qu'une information trop rapide de la personne concernée de la consultation de ses données dans le RBE, risque de mettre en péril la recherche journalistique.

En outre, l'oratrice indique qu'elle ne partage pas le point de vue de M. Mosar quant au risque réputationnel pour le Luxembourg. L'oratrice donne à considérer que la législation luxembourgeoise portant sur le RBE n'a pas été déclarée illicite par la CJUE dans l'affaire prémentionnée, mais que la Cour a invalidé la disposition de la directive européenne (UE) 2015/849 portant sur le droit d'accès audit registre. Il s'agit, aux yeux de l'oratrice, d'une différence de taille alors que cet arrêt s'applique à l'ensemble des législations nationales des différents Etats membres de l'Union européenne et non seulement au Luxembourg.

Mme Tine A. Larsen (Présidente de la CNPD) signale qu'une conséquence directe de la jurisprudence consiste à mettre en place une journalisation des données, ce qui n'est pas prévue par la loi actuellement en vigueur.

M. Thierry Lallemand (Commissaire de la CNPD) ajoute à ces explications que la jurisprudence valide la consultation des données inscrites au RBE par les autorités publiques chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent, ce qui ne donne pas lieu à des divergences d'interprétations. De plus, l'accès des journalistes doit être garanti et puis sont mentionnées deux autres catégories, dont les contours sont plutôt flous : les organisations de la société civile présentant un lien dans la lutte contre le blanchiment d'argent ou de sa prévention, ainsi que les acteurs et personnes capables de démontrer un intérêt légitime d'effectuer une telle consultation.

L'orateur retrace l'historique de la 4^e directive de lutte contre le blanchiment d'argent qui prévoyait la catégorie des acteurs et personnes capables de démontrer un intérêt légitime, or le législateur européen n'a pas pu trouver un consensus sur la définition de ces termes, qui ont, lors de la 5^e directive de lutte contre le blanchiment d'argent, été supprimés du texte de la directive. A noter que le Luxembourg a transposé directement la 5^e directive de lutte contre le blanchiment d'argent, sans transposer la 4^e directive en la matière. Or, dans le cadre de l'arrêt du 22 novembre 2022, la Cour critique le fait que n'ait pas été inséré la catégorie desdits acteurs et personnes capables de démontrer un intérêt légitime.

Il incombe dès lors au législateur européen, de prendre en compte l'arrêt prémentionné et les exigences dégagées par la jurisprudence européenne, dans le cadre de la proposition de la 6^{ème} directive de lutte contre le blanchiment d'argent.

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) propose de prévoir dans la future législation une disposition qui prévoit un droit d'information du bénéficiaire d'être informé, et ce, sans que des données à caractère personnel sur ce journaliste soient communiquées à ce bénéficiaire effectif.

M. Thierry Lallemand (Commissaire de la CNPD) explique que le mérite des jurisprudences récentes constitue le fait que le droit d'accès est désormais plus clairement défini et le flou autour de cette notion a été levé par les juges. Aux yeux de l'orateur, le principe général consiste à dire qu'un droit d'accès du bénéficiaire effectif existe et que celui-ci doit être informé

de la consultation de ses données par un journaliste. Cependant, des exceptions et dérogations à ce principe peuvent être introduites, sous certaines conditions.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique que l'arrêt prémentionné du 12 janvier 2023 se penche sur le droit d'accès. Ledit arrêt retient à ce sujet que les demandes d'accès sont en principe couronnées de succès, sauf si le responsable du traitement démontre que les demandes sont manifestement infondées ou excessives. L'arrêt renvoie par la suite au RGPD, qui précise que peuvent être communiquées à la personne concernée uniquement les catégories de destinataires en cause, qui ont consulté les données à caractère personnel.

- ❖ Mme Stéphanie Empain (déi gréng) préconise d'entendre également l'opinion des journalistes à ce sujet et d'inviter le Conseil de presse en commission parlementaire.

M. Laurent Mosar (CSV) ne s'oppose pas à l'initiative. L'orateur indique, en outre, que l'analyse juridique de Mme la Ministre de la Justice n'est erronée en ce qui concerne la portée de l'arrêt précité de la CJUE. Il donne néanmoins à considérer que si le législateur luxembourgeois crée une disposition à part pour les journalistes, et que cette disposition fasse l'objet d'un recours juridictionnel qui obtiendrait gain de cause, alors il s'agit d'une décision de justice condamnant l'Etat luxembourgeois.

L'orateur réitère sa proposition de conférer au bénéficiaire effectif un droit d'accès qui communique à celui-ci l'information qu'une personne appartenant à la catégorie des journalistes ait consulté les données contenues dans le RBE, sans fournir plus de détails. L'orateur estime qu'il s'agit d'un compromis qui pourrait s'avérer conforme au droit de la protection des données, tel qu'interprété par la CJUE.

Mme Tine A. Larsen (Présidente de la CNPD) signale que le choix finalement retenu au sein de la future loi incombe au législateur. A noter que le droit d'accès nécessite une démarche proactive de la personne concernée, qui devrait faire une démarche pour prendre connaissance des consultations éventuelles de ses données dans le RBE. L'oratrice explique que le droit d'accès au Registre national des personnes physiques (ci-après « *RNPP* ») s'exerce de cette façon. Au cas où la personne concernée a un doute sur la légitimité de cette consultation, elle devra s'adresser à l'autorité compétente en matière de la protection des données, qui pourra alors effectuer une enquête sur la légitimité de la consultation. Il s'agit d'un mécanisme qui est conforme au droit de la protection des données.

M. Thierry Lallemand (Commissaire de la CNPD) précise que des questions de détails devraient être tranchées par le législateur. Ainsi, il serait envisageable de communiquer à la personne concernée uniquement la catégorie de personnes, en l'espèce la catégorie dénommée « journaliste », ayant consulté ses données. Quant aux journalistes et de leur accès légitime audit registre, il convient de toiser la question de savoir si tous les journalistes disposeront automatiquement d'un accès au registre qui est à considérer comme légitime, ou si alternativement seuls les journalistes d'investigations disposent d'un accès légitime aux données contenues dans le registre.

De plus, il existe la faculté de communiquer à la personne concernée uniquement l'information qu'aucune information détaillée ne peut être révélée sur cette consultation jusqu'à l'expiration d'un délai prévu par la loi. Il s'agirait de l'option d'une révélation d'informations différée dans le temps.

M. Laurent Mosar (CSV) est d'avis qu'il n'incombe pas au législateur de répartir les journalistes dans des catégories distinctes. Ainsi, tous les journalistes, indépendamment de leur domaine de spécialisation, devraient bénéficier d'un tel accès au registre.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) explique qu'il convient de différencier entre, d'une part, les aspects purement juridiques liés au droit de la protection des données

qui rendraient possible la révélation de l'identité du journaliste en question ayant effectué une recherche dans le registre des bénéficiaires effectifs, et, d'autre part, la garantie que les journalistes pourront aussi dans le futur exercer librement leur profession et mener leurs investigations.

L'oratrice estime qu'il ressort de l'analyse de la CNPD, qu'il serait possible de restreindre le droit d'accès de la personne concernée sur laquelle une recherche a été effectuée au RBE, en communiquant uniquement la catégorie de personnes ayant consulté les données, ou en ne communiquant même aucune catégorie de personnes. De plus, une communication des informations différée dans le temps serait possible d'un point de vue juridique.

Dans l'hypothèse où la réforme mettrait en place un tel système, le bénéficiaire effectif devrait, dans une première phase, contacter le LBR au cas où un journaliste aurait effectué une recherche sur cette personne dans le LBR. Le LBR communiquerait alors au bénéficiaire effectif qu'une consultation de ses données a eu lieu mais qu'aucune information à ce sujet ne peut être révélée. Dans une deuxième phase, le bénéficiaire effectif pourrait alors solliciter la CNPD, qui vérifierait la légitimité de la consultation effectuée par le journaliste.

M. Thierry Lallemand (Commissaire de la CNPD) confirme cette analyse. Il y a lieu de souligner cependant qu'un traçage informatique des accès doit être effectué, afin de permettre à la CNPD d'effectuer un contrôle en cas de demande et de vérifier la légitimité de cette consultation effectuée au RBE.

Mme Tine A. Larsen (Présidente de la CNPD) explique que l'hypothèse esquissée par Madame la Ministre de la Justice s'inspire de la solution actuellement retenue par 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. Au cas où une personne demande à la CNPD un examen de la consultation de ses données dans un des registres contenant des données personnelles pour lesquels l'accès a été limité, il lui est communiqué que la vérification de la légitimité de la consultation a été effectuée par la CNPD, suite aux recherches qui ont été menées par la CNPD. Si la consultation émanait des autorités publiques ou des autorités judiciaires dans le cadre d'une enquête pénale, cette information n'est pas communiquée au demandeur, et ce, afin de ne pas mettre en péril l'enquête en cours. A noter qu'un recours juridictionnel est ouvert à l'encontre de cette décision et que la personne concernée est informée de la faculté d'exercer un tel recours. Si un recours juridictionnel est exercé, alors il relèvera du pouvoir d'appréciation souverain du juge du fond de décider si des informations additionnelles sont révélées à la personne concernée.

- ❖ M. Laurent Mosar (CSV) se demande si d'autres Etats membres de l'Union européenne ont déjà légiféré sur le droit d'accès du bénéficiaire effectif de prendre connaissance des personnes ayant consulté ses données dans le RBE, suite audit arrêt de la CJUE.

En outre, l'orateur souhaite avoir des informations additionnelles sur le cadre légal actuel, au cas où une autorité nationale effectue une recherche dans le RBE sur un bénéficiaire effectif, et le droit d'accès de la personne concernée. Il se pose la question de savoir quelles informations sont actuellement communiquées à une personne qui effectue une demande auprès de la CNPD.

M. Thierry Lallemand (Commissaire de la CNPD) signale que le fonctionnement du RBE luxembourgeois n'est pas forcément identique aux registres étrangers. Ainsi, l'Etat allemand a mis hors service l'accès au *Handelsregister* dans une première phase, suivant la publication de l'arrêt du 22 novembre 2022 prémentionné. Or, l'orateur n'a pas connaissance des mesures ayant été prises par la suite par les autorités allemandes.

Quant à la question de savoir quelles dispositions s'appliquent actuellement et quels droits peuvent exercer les bénéficiaires effectifs en cas de consultation de leurs données personnelles dans le RBE, il y a de prime abord lieu de différencier entre les textes de loi applicables, dont l'un porte sur la matière pénale et la sécurité nationale et l'autre porte sur les dispositions du RGPD.

Si le bénéficiaire effectif estime qu'une consultation de ses données a eu lieu, il lui incombe de requérir des informations auprès de l'autorité publique ayant effectué une telle consultation. Par exemple, si la Cellule de renseignement financier a effectué une telle consultation, elle est obligée à répondre à ce bénéficiaire effectif qu'elle ne peut pas communiquer des informations à ce sujet et qu'une réclamation à l'encontre de cette décision est ouverte devant la CNPD. Si le bénéficiaire effectif exerce ce droit de réclamation, il incombe à la CNPD d'effectuer des vérifications sur la légitimité de la consultation et de communiquer au réclamant qu'une vérification a eu lieu. Le réclamant n'obtient cependant pas connaissance de l'identité de l'autorité ayant effectué un tel contrôle.

Si lors du contrôle effectué par la CNPD il s'avère que la consultation des données dans le RBE a été illégitime, il incombe à la CNPD d'ordonner des mesures à l'encontre de l'autorité concernée afin de remédier à cette irrégularité.

Mme Stéphanie Empain (déi gréng) donne à considérer qu'il existe des exemples à l'étranger d'investigations journalistiques menées par des consortiums, comme l'investigation a un élément d'extranéité et porte sur plusieurs Etats. L'oratrice se demande si un journaliste luxembourgeois, faisant partie d'un tel consortium, peut communiquer les résultats de ses recherches menées dans le RBE à ses collègues à l'étranger.

M. Thierry Lallemand (Commissaire de la CNPD) indique que dans ce cas de figure, le droit de la presse luxembourgeois s'applique à ce journaliste luxembourgeois et lors du traitement des données à caractère personnel des informations collectées les dispositions du RGPD peuvent s'appliquer.

Il se pose par ailleurs la question de savoir si seuls les journalistes luxembourgeois pourront accéder au RBE, ou si des journalistes étrangers pourront également effectuer des recherches dans ce registre.

L'expert gouvernemental précise que la pratique actuelle prévoit que les journalistes signent une déclaration que leurs recherches dans le RBE sont autorisées, cependant que la finalité de la recherche doit correspondre à l'objectif du registre, à savoir la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) renvoie à la consultation en ligne du registre cadastral⁶, permettant des recherches sur des parcelles cadastrales. Il ressort de sa recherche que chaque internaute peut consulter jusqu'à 10 extraits sur les propriétaires des parcelles en effectuant une recherche via l'adresse de celle-ci. L'orateur émet des doutes sur la licéité de cette pratique, au vu du droit de la protection des données, et souhaite connaître l'avis de la CNPD à ce sujet.

L'orateur donne à considérer qu'il s'agit d'une fonctionnalité nouvelle qui a été récemment ajoutée audit portail en ligne.

Mme Tine A. Larsen (Présidente de la CNPD) signale qu'elle n'a pas eu connaissance, jusqu'à présent, de cette fonctionnalité nouvelle. L'oratrice considère cette demande de prise de position comme un signalement, de sorte que la CNPD vérifiera si cette fonctionnalité est

⁶ <https://www.geoportail.lu/fr/questions/trouver-une-parcelle-cadastrale/>

conforme au droit de la protection des données, et communiquera ses résultats à M. Gilles Roth.

*

- 4. 7968** **Projet de loi portant modification :**
1° du Code civil ;
2° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
3° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;
4° 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,
en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 7 avril 2023, le Conseil d'Etat marque son accord avec les amendements proposés par la Commission de la Justice et se montre en mesure de lever l'opposition formelle visant l'article 9 du projet de loi.

*

5. Divers

La Commission de la Justice juge utile de mener un échange de vues avec les représentants du Conseil de presse, lors de la prochaine réunion.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

30



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 03 mai 2023

Ordre du jour :

1. **Echange de vues avec les représentants de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)**
2. **8173 Projet de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en oeuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution**
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Continuation des travaux
3. **Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 22 février ainsi que des 1^{er} et 22 mars 2023**
4. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Cindy Coutinho, M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Georges Keipes, M. Patrick Thill, du Ministère de la Justice

Mme Daniela Arcarese, M. Olivier Bovet, Mme Amel Cheikhi-Derradj, Mme Catherine Marty, M. Noel Merillet, Mme Lucia Ondoli, M. Lorenzo Salazar, M. Pierfrancesco Sanzi, Mme Maria Schnebli, Mme Anastasia Zacharatos, de l'OCDE

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. François Benoy, M. Marc Goergen, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. Echange de vues avec les représentants de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

En guise d'introduction, M. Charles Margue (Président, déi gréng) souhaite la bienvenue aux évaluateurs de l'OCDE et ouvre l'échange de vues avec l'annonce que le projet de loi n° 7945¹, qui a figuré sur la liste des recommandations de l'OCDE à mettre en œuvre pour renforcer la lutte contre la corruption, a été adopté en date du 2 mai 2023.

Mme Catherine Marty (Coordinatrice) souligne l'importance de l'évaluation en cours et félicite les Députés pour l'adoption du projet de loi n° 7945. Il s'agit en effet d'un point qui a été suivi avec grande attention par les évaluateurs de l'OCDE.

M. Charles Margue (Président, déi gréng) précise que ledit projet de loi a été adopté par la majorité des voix du Parlement, de sorte qu'aucune unanimité sur ledit projet de loi n'existe. L'orateur signale que les Députés du groupe politique CSV ont voté contre ledit projet de loi. Il convient de signaler que le champ d'application du projet de loi voté est plus large de ce qui a été prévu par la directive à transposer, ce qui a fait l'objet de critiques des professionnels du droit, mais aussi de certains parlementaires. L'orateur défend le choix opéré par la majorité parlementaire et soutenu par le Gouvernement et indique que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») a adopté une position claire lors de l'arrêt² Halet c. Luxembourg. Ainsi, la jurisprudence de la CEDH ne fait aucune distinction entre le droit national et le droit de l'Union européenne, de sorte que des infractions de droit commun peuvent faire l'objet d'un signalement et le statut de lanceur d'alerte peut être conféré à l'auteur d'un tel signalement, sous certaines conditions, et ce, même en l'absence d'une législation nationale existante sur les lanceurs d'alerte.

L'orateur signale que des abus, que ce soit lors de représailles exercées contre un lanceur d'alerte par un supérieur hiérarchique, ou de signalements abusifs effectués par des salariés de mauvaise foi, sont susceptibles de faire l'objet de sanctions strictes.

M. Laurent Mosar (CSV) présente les raisons ayant animé son groupe politique de voter contre ledit projet de loi n° 7945. L'orateur signale, de prime abord, que son groupe politique milite en faveur d'un cadre légal pour les lanceurs d'alerte, or par l'extension du champ d'application du projet de loi, telle qu'effectuée par le législateur, celui-ci va au-delà de l'objectif poursuivi par la directive européenne à transposer ce qui constitue une source d'insécurité juridique pour les entreprises.

L'orateur estime que la grande majorité des entreprises au Luxembourg ne sont pas au courant des obligations nouvelles découlant du projet de loi n° 7945, qui a été adopté par la majorité

¹ Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union

² Arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme du 14 février 2023 (requête n° 21884/18)

des Députés en séance plénière. Il rappelle que lors des débats, son groupe politique a déposé une motion invitant le Gouvernement à lancer immédiatement une campagne de sensibilisation qui s'adresse aux entreprises qui emploient plus que 50 salariés.

M. Léon Gloden (CSV) indique qu'il convient d'ajouter à ces considérations qu'un point fondamental lors de la discussion sur la création d'un cadre légal en bénéfice des lanceurs d'alerte, et qui n'a pas suscité un intérêt particulier dans les médias nationaux et internationaux, constitue le fait que le signalement effectué par un lanceur d'alerte n'est pas forcément lié à la lutte contre la corruption ou à la lutte contre le blanchiment d'argent. Or, dans l'opinion publique, la création d'un cadre légal pour les lanceurs d'alerte est souvent considérée comme un outil visant uniquement le renforcement de la lutte contre la criminalité économique et financière.

L'orateur dresse le constat que les législations européennes sont en train de basculer vers un système de renversement de la charge de la preuve et s'éloigne de plus en plus des principes directeurs découlant du droit romain et du code civil. L'orateur estime qu'il convient d'être particulièrement vigilant en la matière.

M. Charles Marque (Président, déi gréng) précise que le renversement de la charge de la preuve est inscrit au texte voté par le Parlement et découle directement de la directive européenne à transposer en matière de protection des lanceurs d'alerte. Ce point est d'importance cruciale, alors qu'il convient de protéger les personnes vulnérables qui ne sont pas dans une position de force en cas de signalement effectué de manière légitime et de bonne foi. Cette approche qui a été adoptée par la majorité parlementaire se justifie également par le fait qu'un tel signalement s'inscrit dans la protection de l'intérêt général.

M. Noel Merillet (Evaluateur de l'OCDE) souhaite avoir des informations additionnelles sur la mise en œuvre pratique de la future loi et il se demande quels éléments de preuve sont à rapporter par un auteur de signalement pour prouver sa bonne foi.

M. Charles Marque (Président, déi gréng) renvoie à l'affaire *Luxleaks*, lors de laquelle le vol de documents a été à l'origine de révélations et critiques soulevées par des journalistes sur le système fiscal luxembourgeois. Le fait qu'un vol de documents appartenant à l'entreprise qui a été à l'origine de cette affaire a suscité des débats controversés, que ce soit dans les milieux juridiques ou dans le monde politique, lors de l'examen de l'élément de la bonne foi du lanceur d'alerte. L'orateur renvoie à l'importance de la mise en place des offices de signalements et acteurs désignés par la loi pour garantir la confidentialité des données à caractère personnel et un traitement rapide et efficace du signalement par les autorités compétentes.

A cela s'ajoute que la CEDH a défini un certain nombre de critères permettant de conférer à l'auteur d'un signalement le statut protecteur de lanceur d'alerte et que ces critères s'imposent, lors d'un litige devant les cours et tribunaux luxembourgeois, au juge national.

M. Lorenzo Salazar (Evaluateur de l'OCDE) souhaite avoir des informations supplémentaires sur les peines et amendes inscrites dans la loi votée. L'orateur signale que celles-ci sont à considérer comme strictes par rapport aux peines prévues par le Code pénal pour d'autres infractions.

M. Charles Margue (Président, déi gréng) explique qu'il convient de mettre en balance des intérêts divergents. L'intention du législateur a été clairement d'éviter d'une part que des abus puissent surgir, et, d'autre part, la volonté de ne pas créer une culture de la délation dans les entreprises et administrations.

M. Laurent Mosar (CSV) est d'avis que si le législateur avait opté pour une transposition fidèle de la directive, en respectant le champ d'application prévu par celle-ci, alors des sanctions pénales aussi strictes n'auraient pas été nécessaires. L'extension du champ d'application de la loi au-delà de la directive, rend en quelque sorte nécessaire l'insertion dans la loi de sanctions pénales strictes.

*

2. 8173 Projet de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en oeuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution

Désignation d'un rapporteur

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

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 25 avril 2023, le Conseil d'Etat renvoie aux dispositions constitutionnelles, telles qu'issues de la révision constitutionnelle³ adoptée par la Chambre des Députés, et signale que le projet de loi sous rubrique « [...] *entend ainsi prendre la relève de la loi du 3 mars 2023 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, issue de la proposition de loi n° 8049 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, qui, en vertu de son article 14, cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 17 janvier 2023, fixée au 1^{er} juillet 2023* ».

Il constate que la plupart des dispositions proposées par le présent projet de loi sont similaires à la loi précitée, qui est actuellement encore applicable. Cependant, il convient également de signaler certaines différences par rapport au régime légal actuel. Ainsi, le Conseil d'Etat fait observer que « [...] *les dispositions particulières entourant actuellement la nécessité d'une autorisation préalable de poursuite par la Chambre des députés ainsi que celle d'un rapport à cette même Chambre des députés en vue d'une autorisation de renvoi devant le juge du fond sont abandonnées, eu égard au renvoi de principe aux dispositions du Code de procédure pénale, ainsi que dans l'introduction d'une procédure particulière limitée aux seuls mandats d'amener ou d'arrêt émis par le juge d'instruction, soit dans le cadre d'une procédure nationale, soit dans le cadre d'une procédure menée à l'initiative du Parquet européen, qui restent soumis à une autorisation préalable par la Chambre des députés* ».

³ Mémorial A n° 27/2023

Le Conseil d'Etat suggère une précision aux paragraphes 2 et 4 de l'article sous rubrique. La Commission de la Justice fait sienne cette proposition de texte suggérée.

Quant au fond, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la plupart des dispositions proposées dans le cadre du présent projet de loi. Cependant, l'article 4, paragraphe 3, fait l'objet d'une opposition formelle. En effet, la Haute corporation soulève le risque d'inconstitutionnalité de cette disposition portant, d'une part, sur les mandats d'arrêt européens, et, d'autre part, sur les demandes d'extradition, en argumentant qu'à « [...] la lecture du projet de loi sous avis, l'on comprend qu'une autorisation de la Chambre des députés n'est pas nécessaire pour une arrestation par un juge national en vue de l'exécution d'une demande formulée par une autorité judiciaire étrangère sur base d'un des prédicts instruments. Le Conseil d'Etat rappelle que le texte constitutionnel que la loi en projet entend mettre en œuvre ne prévoit pas une telle distinction, de telle sorte que la disposition sous examen n'est pas conforme au cadre constitutionnel. Dès lors, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec l'article 94 de la Constitution révisée, le Conseil d'Etat demande que la disposition sous examen soit complétée [...] ». A noter que le Conseil d'Etat soumet une proposition de texte au législateur, qui permettrait à la Haute corporation de lever son opposition formelle.

La Commission de la Justice fait sienne la proposition de texte élaborée par le Conseil d'Etat.

*

3. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 22 février ainsi que des 1^{er} et 22 mars 2023

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés à l'unanimité par les membres de la commission parlementaire.

*

4. Divers

Lors de la réunion du 10 mai 2023, les représentants de la Commission nationale pour la protection des données sont présents pour répondre aux questions des Députés visant le projet de loi n° 7961⁴.

⁴ Projet de loi modifiant :

1° 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 ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Procès-verbal approuvé et certifié exact

8173



Loi du 9 juin 2023 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en œuvre de l'article 94 de la Constitution.

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

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 17 mai 2023 et celle du Conseil d'État du 6 juin 2023 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}.

La présente loi s'applique :

- 1° aux membres du Gouvernement en exercice, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis pendant l'exercice de leurs fonctions
- 2° aux anciens membres du Gouvernement, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs anciennes fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis après cessation de leurs fonctions
- 3° aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 2.

Les dispositions du Code pénal, du Code de procédure pénale et des lois spéciales sont applicables aux personnes visées à l'article 1^{er}, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues à la présente loi.

Art. 3.

(1) Seul le procureur d'État peut mettre l'action publique en mouvement contre une personne visée à l'article 1^{er}.

(2) La personne lésée ainsi que les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique contre les personnes visées à l'article 1^{er}, que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe devant une juridiction répressive. Elles peuvent toutefois, dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, se constituer partie civile sous les conditions et dans les formes prévues par les dispositions ordinaires de la procédure pénale. Lorsqu'une plainte avec constitution de partie civile a été déposée devant le juge d'instruction, ce dernier prend d'office une ordonnance d'irrecevabilité.

Art. 4.

(1) Sauf les cas des crimes et délits flagrants au sens des articles 30 et suivants du Code de procédure pénale, tout mandat d'amener et d'arrêt décerné à l'encontre d'une personne visée à l'article 1^{er} est soumis à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.

(2) Le procureur général d'État, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications pénales possibles, à la Chambre des Députés.

(3) Les modalités et conditions prévues par les paragraphes 1^{er} et 2 s'appliquent également :

1° aux mandats d'arrêt européens émis ou reçus par les autorités luxembourgeoises en application de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne ;

2° aux demandes d'extradition adressées ou reçues par les autorités luxembourgeoises en application de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition.

(4) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, le procureur européen délégué, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications pénales possibles, à la Chambre des Députés.

Art. 5.

(1) La Chambre des Députés délibère sur la demande d'autorisation préalable relative au mandat d'amener ou mandat d'arrêt du juge d'instruction conformément à son règlement.

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

Art. 6.

(1) Lorsque la Chambre des Députés a donné son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'État, qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, la Chambre des Députés, transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué, qui la transmet au juge d'instruction.

(3) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément aux paragraphes qui précèdent, le juge d'instruction émet le mandat d'amener ou le mandat d'arrêt contre la personne visée à l'article 1^{er}.

Art. 7.

(1) Lorsque la Chambre des Députés ne donne pas son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'État, qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément au paragraphe 1^{er}, le juge d'instruction communique le dossier au procureur d'État.

(3) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, la Chambre des Députés transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué.

Art. 8.

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

(2) Le secret de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande d'autorisation préalable conformément à la présente loi, ni à ce qu'elle communique au public sa réponse sur la demande, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction. Cette communication se fait par le président de la Chambre des députés.

Art. 9.

Les personnes visées à l'article 1^{er} ont accès aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale. Elles ne peuvent pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces.

Art. 10.

(1) 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.

(2) Elle est applicable aux faits commis et non encore jugés au moment de son entrée en vigueur.

Art. 11.

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du 9 juin 2023 relative à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ».

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

Château de Berg, le 9 juin 2023.
Henri

Doc. parl. 8173 ; sess. ord. 2022-2023.

