

N° 8431¹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(21.1.2025)

En vertu de l'arrêté du 2 août 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du 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 de l'article unique, un texte coordonné, par extraits, du Code de procédure pénale que le projet de loi sous avis vise à modifier, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact et un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de modifier le Code de procédure pénale en vue d'y apporter des précisions relatives aux procédures menées par le Parquet européen. En effet, selon les auteurs, la pratique depuis deux ans a démontré l'existence d'un certain nombre d'imprécisions que le projet de loi sous rubrique vise donc à écarter.

Il ressort du commentaire des articles que le principal souci des auteurs est de limiter les possibles voies de recours, afin que les procédures initiées par le procureur européen délégué avancent plus vite.

Si les mesures mises en place par le projet de loi sous avis contribueront certes à une plus grande efficacité des procédures pénales menées par le procureur européen délégué, le Conseil d'État se demande cependant si ces mesures seront, à elles seules, suffisantes. En effet, une personne visée par une enquête diligentée par le procureur européen délégué et qui souhaiterait gagner du temps pourrait être amenée (comme en droit pénal national au demeurant) à intenter des recours tout en étant tout à fait consciente que ce recours sera d'ores et déjà voué à l'échec, prolongeant ainsi la procédure.

Aussi le Conseil d'État se demande-t-il si l'efficacité souhaitée par les auteurs ne serait pas augmentée si le projet de loi prévoyait que dans ces matières, la chambre du conseil devra se prononcer dans un délai très rapproché.

*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Point 1°

Le point sous examen a pour effet d'ajouter un alinéa 2 à l'article 8, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale. Il s'agit de préciser que le secret de l'enquête et de l'instruction s'applique également à la procédure au cours de l'enquête menée par le procureur européen délégué ou, le cas échéant, par le procureur européen lui-même.

Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de cette précision, au vu de l'article 108, paragraphe 3, du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, ci-après le « règlement (UE) 2017/1939 »,

qui précise d'ores et déjà que « [l]es enquêtes effectuées sous l'autorité du Parquet européen sont protégées par les règles régissant le secret professionnel en vertu du droit de l'Union applicable. Toute personne qui participe à l'exécution des fonctions du Parquet européen ou y contribue est tenue au respect du secret professionnel prévu par le droit national applicable. » Toutefois, au vu de la différence des termes employés dans le règlement (UE) 2017/1939, d'une part, et à l'article 8 du Code de procédure pénale, d'autre part, l'on peut concevoir l'utilité de cette précision.

Point 2°

Le point 2° a pour objet de remplacer l'alinéa 2 de l'article 136-48, paragraphe 3, du Code de procédure pénale. Cette disposition prévoit que la décision visée à l'article 136-48, et que le juge d'instruction est amené à prendre, est susceptible d'appel tant par le procureur européen délégué que par toute personne concernée justifiant d'un intérêt légitime dans les délais et formes prescrits au livre I^{er}, titre III, chapitre I^{er}, section XVI du Code de procédure pénale.

Le Conseil d'État comprend l'utilité du remplacement de la disposition sous examen, qui implique donc la suppression de la voie de recours généralisée actuellement prévue au profit de « toute personne concernée justifiant d'un intérêt légitime ». Le droit d'interjeter appel contre les décisions du juge d'instruction sera dès lors réglé par les seules dispositions de l'article 136-65, qui est, dans les procédures pénales menées par un procureur européen, le corollaire de l'article 133 du Code de procédure pénale en droit commun.

Le nouvel alinéa 2 prévoit que « [l]a notification et l'exécution des ordonnances sont faites par le procureur européen délégué conformément au régime applicable à la mesure ordonnée ». Pour des raisons d'une meilleure lisibilité, le Conseil d'État propose toutefois de remplacer les termes « au régime applicable à la mesure ordonnée » par ceux de « à la procédure spécifique à chaque mesure ».

Point 3°

Le point sous examen a pour effet d'apporter un certain nombre de modifications à l'article 136-62 du Code de procédure pénale.

Les auteurs entendent fusionner certaines dispositions de l'article 48-2 du Code de procédure pénale, qui concerne les demandes en nullité contre des actes de l'enquête préliminaire, et de l'article 126 du Code de procédure pénale, qui concerne les demandes de nullité contre des actes de l'instruction préparatoire. La procédure de l'enquête menée par le procureur européen délégué étant en quelque sorte une procédure hybride, l'on peut comprendre la volonté des auteurs de fusionner les dispositions des deux procédures en droit national. Toutefois, les modifications proposées créent un certain nombre de problèmes juridiques.

À la lettre a), les auteurs ajoutent le procureur européen délégué comme personne pouvant demander la nullité de la procédure de l'enquête menée par le procureur européen délégué.

Étant donné que l'article 136-62 dans sa forme proposée par le projet de loi sous avis constitue une fusion des dispositions des articles 48-2 et 126 du Code de procédure pénale, l'ajout du procureur européen à l'endroit du paragraphe 1^{er} du futur article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

La lettre b) a pour effet d'insérer un nouveau paragraphe 2 (les paragraphes subséquents se trouvant renumérotés). Le nouveau paragraphe 2 est à lire conjointement avec les modifications apportées au nouveau paragraphe 3, à savoir par la lettre c).

Tout d'abord, pour éviter tout risque de confusion par l'emploi du terme « concerné », tant dans le paragraphe 1^{er} que dans le paragraphe 2, mais dans une signification différente, il y a lieu de supprimer, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, les termes « pour toute personne concernée conformément au paragraphe 1^{er} du présent article, ».

Ensuite, le nouveau paragraphe 2 prévoit, sous réserve des dispositions du paragraphe 3, un délai de deux mois pour toute personne concernée conformément au paragraphe 1^{er} de l'article 136-62 après que l'acte attaqué ou le dernier des actes attaqués a été exécuté, qu'il y ait ou non eu inculpation par le procureur européen délégué de la personne soupçonnée d'avoir participé à l'infraction à la suite de l'acte attaqué. En revanche, le nouveau paragraphe 3 prévoit, en cas d'inculpation par le procureur européen délégué, un délai de forclusion de cinq jours à partir de la connaissance de l'acte pour toute personne concernée conformément au paragraphe 1^{er}. Or, le paragraphe 1^{er} vise, outre l'inculpé, la partie civile, la partie civilement responsable ainsi que tout tiers concerné justifiant d'un intérêt

légitime. Ces deux dispositions ne font pas la distinction entre actes de l'enquête préliminaire et actes d'instruction, comme le font les articles 48-2 et 126 du Code de procédure pénale. Ainsi, le paragraphe 2 nouveau précise « qu'il y ait ou non eu inculpation par le procureur européen délégué ». Au paragraphe 3, au contraire, dès lors qu'il y a inculpation, le délai de deux mois prévu au paragraphe 2 tombe et les délais du paragraphe 3 s'appliquent. Il y a ainsi incongruité entre le paragraphe 2 et le paragraphe 3, source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement au libellé des deux paragraphes sous examen et à l'agencement procédural qui découle dudit libellé. Cette opposition formelle pourrait être levée en limitant le délai prévu au paragraphe 2 à la seule situation procédurale où il n'y a pas encore eu inculpation par le procureur européen délégué.

En ce qui concerne le libellé proposé à la lettre c), le Conseil d'État prend acte des explications données par les auteurs et peut s'en accommoder.

La lettre d) n'appelle pas d'observation.

Points 4° et 5°

Sans observation.

Point 6°

Bien que le Conseil d'État estime que la disposition dans son libellé actuel est suffisamment claire et que la modification proposée est dès lors en soi superfétatoire, il peut toutefois s'accommoder de l'ajout proposé. Il y a cependant lieu, pour plus de clarté, de la libeller comme suit :

« En cas d'inculpation, [...] ». »

Point 7°

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Le Conseil d'État signale que lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe.

En procédant de cette manière, l'intitulé complet de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « du même code », en lieu et place de la citation de l'intitulé.

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ...

Le Conseil d'État se doit de signaler que le déplacement de paragraphes, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. L'insertion de nouveaux paragraphes se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc.

Si le Conseil d'État est suivi en son observation ci-avant, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant, adaptés en conséquence.

Compte tenu des observations qui précèdent, le projet de loi sous avis est à restructurer comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 8, paragraphe 1^{er}, du Code de procédure pénale, est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« [...] ». »

Art. 2. L'article 136-48, paragraphe 3, alinéa 2, du même code, est remplacé comme suit :
« [...] »

Art. 3. L'article 136-62 du même code est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 1^{er}, les termes « L'inculpé » sont remplacés par les termes « Le procureur européen délégué, l'inculpé » ;
- 2° À la suite du paragraphe 1^{er}, il est ajouté un paragraphe 1*bis* nouveau, libellé comme suit :
« (1*bis*) Sous réserve des dispositions [...] » ;
- 3° Au paragraphe 2, le point 1° est remplacé comme suit :
« 1° [...] » ;

Art. 4. À la suite de l'article 136-62 du même code, il est ajouté un article 136-62*bis* nouveau, libellé comme suit :

« Art. 136-62*bis*.
[...] »

Art. 5. L'article 136-65 du même code est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 3, [...] ;
- 2° Le paragraphe 5 est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :
« [...] » ;
- 3° À la suite du paragraphe 8, il est ajouté un paragraphe 9 nouveau, libellé comme suit :
« (9) [...] »

Art. 6. À l'article 136-68, paragraphe 1^{er}, première phrase, du même code, les termes « La personne » sont remplacés par les termes « Si l'inculpation est obligatoire conformément à l'article 136-28 ou si elle est facultative et qu'il y a eu inculpation, la personne ».

Art. 7. L'article 136-74 du même code est modifié comme suit :

- 1° Au paragraphe 1^{er}, [...] ;
- 2° Au paragraphe 2 sont apportées les modifications suivantes :
 - a) À l'alinéa 3, [...] ;
 - b) L'alinéa 4 est supprimé ;
- 3° À la suite du paragraphe 2, il est ajouté un paragraphe 3 nouveau, libellé comme suit :
« (3) [...] »

Subsidiairement, les points 1° à 7°, énumérant les modifications à apporter au Code de procédure pénale, ne sont pas à faire figurer en caractères gras.

Intitulé

Le Conseil d'État signale qu'il peut s'avérer utile d'indiquer dans l'intitulé d'un acte exclusivement modificatif la portée des modifications qu'il est envisagé d'apporter à un dispositif comportant un nombre important d'articles, comme le dispositif d'un code, pour fixer l'attention des personnes qui s'intéressent aux textes en cours d'élaboration et des lecteurs du journal officiel. Dans cette hypothèse, il est préférable que la mention de l'acte à modifier précède celle de la portée des modifications envisagées. Par conséquent, le Conseil d'État propose de libeller l'intitulé de la manière suivante :

« Projet de loi modifiant le Code de procédure pénale en vue d'adapter certaines dispositions relatives au Parquet européen ».

Article unique

Au point 1°, phrase liminaire, il convient d'écrire « alinéa 2 » et non pas « deuxième alinéa ».

Au point 1°, à l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, à insérer, il est signalé que les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, à l'exception des cas où l'emploi du terme « présent » peut s'avérer nécessaire dès lors que son omission peut être de nature à introduire un doute au sujet de l'acte visé, et plus particulièrement lorsque

plusieurs actes sont visés à un même endroit. Partant, les termes « du présent code » sont à supprimer.

Au point 3°, lettre a), il convient d'écrire « Le procureur européen délégué, » avec une lettre « p » initiale minuscule.

Au point 3°, lettres b), c) et d), et tel que relevé aux observations générales, les auteurs procèdent à une « dénumérotation », de sorte que les dispositions en question sont à reformuler. Il est renvoyé à cet égard à la proposition de texte relative à la restructuration de la loi en projet formulée plus haut.

Au point 3°, lettre b), à l'article 136-62, paragraphe 2, dans sa teneur proposée, il est signalé que lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Par ailleurs, les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » article. Partant, les termes « du présent article » sont à supprimer, ceci à deux reprises. La deuxième observation vaut également pour le point 3°, lettre c), à l'article 136-62, paragraphe 3, point 1°, deuxième tiret, dans sa teneur proposée.

Au point 3°, lettre c), phrase liminaire, l'abréviation « n° » est à supprimer pour écrire « point 1° ».

Au point 3°, lettre c), à l'article 136-62, paragraphe 3, point 1°, dans sa teneur proposée, les tirets sont à remplacer par des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Au point 4°, à l'article 136-62*bis*, à insérer, il est signalé qu'à l'occasion d'insertion d'articles, et conformément à la proposition de restructuration du projet de loi sous avis, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Par ailleurs, il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Au point 4°, à l'article 136-62*bis*, paragraphes 1^{er} et 2, première phrase, à insérer, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Au point 5°, lettre a), le Conseil d'État observe que l'insertion des termes en question est à effectuer entre les termes « 136-33, paragraphe 8 » et les termes « et 136-62, paragraphe 1^{er} ». En outre, il signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Par conséquent, il convient d'ajouter une virgule au sein des termes à insérer, ceci à la suite des termes « paragraphe 1^{er} ».

Au point 5°, lettre c), à l'article 136-65, paragraphe 9, à insérer, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif, pour écrire « Cour d'appel ».

Au point 7°, lettre a), le point *in fine* après les termes « Cour d'appel » est à faire figurer après les guillemets fermants.

Au point 7°, lettre b), alinéa 2, il convient de préciser le numéro de l'alinéa visé au lieu de se référer au « dernier alinéa ».

Au point 7°, lettre c), à l'article 136-74, paragraphe 3, première phrase, à insérer, il est signalé que dans le cadre de renvois à des paragraphes, l'emploi d'une tournure telle que « en application des paragraphes précédents » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro des paragraphes en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Au point 7°, lettre c), à l'article 136-74, paragraphe 3, deuxième phrase, à insérer, le terme « au » avant les termes « juge d'instruction » est à remplacer par le terme « du ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 21 janvier 2025.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marc THEWES

