

N° 7626²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 20 juin 2020
portant adaptation temporaire de certaines modalités
procédurales en matière pénale**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(17.7.2020)

Par dépêche du 8 juillet 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte coordonné de la loi du 20 juin 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière pénale qu'il s'agit de modifier.

La lettre de saisine indiquait qu'un traitement dans les meilleurs délais était demandé, étant donné que les dispositions visées dans le projet de loi font partie des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre les effets de la pandémie de Covid-19.

Par courrier du 9 juillet 2020, le Conseil d'État a informé la ministre de la Justice « qu'il serait très utile, pour le Conseil d'État de disposer d'un avis, fût-il succinct, des autorités judiciaires sur le projet de loi sous rubrique, et cela dans un bref délai compte tenu de l'urgence ».

Le 15 juillet 2020, la ministre de la Justice a informé le Conseil d'État que « le projet de loi sous rubrique était à l'ordre du jour de la commission de la Justice de la Chambre des Députés ce matin, et, à l'unanimité, les membres de la commission de la Justice étaient d'avis que ce projet doit encore être voté par la plénière de la Chambre des Députés avant les vacances d'été ».

Par dépêche du 16 juillet 2020, les avis du Tribunal d'arrondissement de Diekirch, du procureur d'État du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, du procureur d'État du Tribunal d'arrondissement de Diekirch et du procureur général d'État ont été transmis au Conseil d'État.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis vise à modifier la loi du 20 juin 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière pénale, qui a été adoptée dans le contexte de la lutte contre la propagation du virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et qui a pour objet de maintenir un certain nombre de mesures mises en place par voie de règlements grand-ducaux, pris au titre de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, en dérogeant aux dispositions existantes au-delà de la fin de l'état de crise pendant une durée déterminée jusqu'au 31 décembre 2020.

Le projet de loi sous examen entend revenir à la législation applicable avant le déclenchement de l'état de crise en relation avec certaines modalités procédurales en matière pénale.

Les modifications proposées consistent essentiellement dans la réintroduction de la procédure orale dans toutes les procédures en matière pénale.

Le Conseil d'État relève que, contrairement à ce qui est indiqué dans la lettre de saisine du Conseil d'État, les nouvelles dispositions ne font pas vraiment partie « des mesures de lutte du Gouvernement

contre les effets de la pandémie du Covid-19 », mais entendent, au contraire, abroger certaines de ces mesures et réintroduire les procédures de droit commun sous réserve bien entendu des dispositions générales d'hygiène et de sécurité applicables dans les procès.

Le Conseil d'État rappelle que la procédure, prévue dans la loi précitée du 20 juin 2020, a été mise en place en raison des risques sanitaires liés à la propagation du virus Sars-CoV-2, et ce en mettant en balance les exigences des droits de la défense et les précautions nécessaires pour lutter efficacement contre la propagation du virus. Il s'agit de mesures dérogatoires au droit commun, limitées dans le temps et justifiées, sinon imposées, par les circonstances sanitaires. Dans son avis du 9 juin 2020¹, le Conseil d'État avait marqué son accord avec le maintien de dérogations instituées pendant l'état de crise.

Le Conseil d'État a du mal à comprendre que, ce qui était considéré comme nécessaire, en ce qui concerne la santé publique, et acceptable, en ce qui concerne le respect des droits de la défense, le 20 juin 2020, ne le soit plus deux semaines plus tard. Il attire l'attention des auteurs sur le fait que la situation épidémiologique s'est fortement détériorée et que le projet de loi n° 7622² vise à introduire des mesures plus restrictives, y compris dans des domaines touchant les droits individuels. Il renvoie aux difficultés d'ordre sanitaire et aux dangers éventuels liés au transport des détenus qui seront en droit d'être présents aux procédures orales ainsi qu'à la configuration spéciale des salles réservées aux chambres du conseil.

Même si le Conseil d'État partage l'appréciation des auteurs quant à l'importance de la procédure orale en matière pénale, il a du mal à considérer que la suppression de la procédure orale, dans le contexte sanitaire actuel, constitue une atteinte inadmissible aux droits de la défense.

Il est incontestable que la procédure pénale revêt des particularités et ne saurait être traitée comme la matière civile. Il n'en reste pas moins que le caractère contradictoire vaut pour toutes les procédures et qu'il ne saurait être soutenu que la procédure écrite est peu compatible avec le principe du contradictoire. La procédure écrite oblige le juge à répondre à tous les moyens invoqués et revêt autant de garanties qu'une procédure orale. Si les critiques portent sur les délais pour fournir des mémoires, une réponse aurait aisément pu être trouvée dans un allongement de ces délais.

La procédure orale en matière pénale doit être vue en relation avec la publicité des audiences, garantie d'une justice impartiale. Si le principe de l'oralité s'impose devant les juridictions du fond, il revêt moins d'importance dans les procédures devant la chambre du conseil. En effet, la chambre du conseil ne statue, en principe, pas sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales³.

Le Conseil d'État se demande encore si, dans l'optique de la sauvegarde des droits des inculpés et prévenus, une différenciation n'aurait pas pu être opérée, en ce qui concerne les procédures devant la chambre du conseil, entre les demandes portant sur la situation personnelle des intéressés, en particulier la détention préventive ou la détention en vue de la remise ou de l'extradition, et les procédures ayant un objet autre, comme les demandes en mainlevée de saisie ou de restitution. Se pose encore la question de savoir si un recours plus large aux techniques de la visio-conférence ne pourrait pas être envisagé.

Le Conseil d'État note que les autorités judiciaires, dans leurs avis, expriment des réserves assez fortes par rapport au projet de loi sous examen.

*

1 Avis du Conseil d'État n° 60.220 du 9 juin 2020 sur le projet de loi n° 7586 relatif à certaines modalités concernant les audiences des juridictions et portant adoption temporaire de certaines modalités procédurales en matière pénale.

2 Projet de loi 1° portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° modifiant 1) la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2) la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ; 3° abrogeant 1) la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2) la loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments.

3 Voir en ce sens, CEDH, *Neumeister c. Autriche*, 27 juin 1968, § 22 et suivants, série A n° 8 ; *Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme*, publié par la Cour européenne des droits de l'homme et mis à jour au 31 décembre 2019, pts 43 et suivants.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Au point 1^{er} de l'article sous avis, les auteurs du projet de loi proposent d'abroger l'article 5 de la loi précitée du 20 juin 2020 par lequel avait été maintenue la mesure exceptionnelle de la non comparution des parties, de leurs avocats et du ministère public dans la procédure applicable aux demandes en nullité, en restitution, de mise en liberté provisoire et de remise de personne, cette mesure ayant été initialement adoptée par l'article 2 du règlement grand ducal du 25 mars 2020 portant suspension des délais en matière juridictionnelle et adaptation temporaire de certaines modalités procédurales.

Les points 2^o à 4^o de l'article 1^{er} ont pour but d'adapter, dans le même sens, l'article 6 de la loi précitée du 20 juin 2020, qui s'applique à la procédure d'appel contre les ordonnances rendues par le juge d'instruction ou par la chambre du conseil, l'article 7 qui s'applique à la procédure d'appel contre les jugements des tribunaux d'arrondissement autres que sur le fond, et l'article 8 de la même loi, qui s'applique à la procédure d'appel contre les décisions du juge de police en matière d'interdiction de conduire provisoire.

La suppression de l'obligation de motiver l'appel s'inscrit dans la logique du retour au droit commun de la procédure orale.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

En outre, les auteurs du projet de loi entendent remplacer les paragraphes 2 des articles 6 à 8 par un nouveau libellé qui prévoit un accusé de réception de la part du greffé de la juridiction saisie de l'appel, en vue de répondre au besoin de certitude des appelants par rapport à la réception de leur appel par écrit.

Le Conseil d'État peut comprendre l'utilité de l'instauration généralisée d'un système d'accusé de réception, qui figure d'ailleurs déjà à l'article 9 de la loi précitée du 20 juin 2020.

Article 2

L'article sous avis prévoit que les dispositifs des articles 5 à 8 de la loi précitée du 20 juin 2020, « dans leur version initiale, sont applicables aux instances introduites et non encore jugées au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ».

Le Conseil d'État marque son accord avec cette disposition transitoire, qui est de nature à assurer la sécurité juridique.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observation générale

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. L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé 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 « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé. Par conséquent, le dispositif sous revue est à restructurer comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 5 de la loi du 20 juin 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière pénale est abrogé.

Art. 2. L'article 6 de la même loi [...].
[...]. »

Article 1^{er}

Au point 1^o, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres disposi-

tions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Par conséquent, la disposition sous revue est à reformuler comme suit :

« L'article 5 de la loi du 20 juin 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière pénale est abrogé. »

Au point 2°, il convient de noter que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Par conséquent, il faut écrire « loi du 1^{er} août 2018 portant 1° transposition de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale ; 2° modification du Code de procédure pénale ; 3° modification de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ».

Aux points 2° à 4°, phrases liminaires, il y a lieu de remplacer le terme « avec » par celui de « par ».

Au point 3°, à l'article 7, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, de la loi du 20 juin 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière pénale, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire « Code de procédure pénale ». Par ailleurs, à l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu de relever que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...). Ainsi, l'article 7, paragraphe 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, est à reformuler de la manière qui suit :

« (1) Par dérogation aux articles 203, 221 et 222 du Code de procédure pénale, l'appel contre les jugements de la chambre correctionnelle ou criminelle du tribunal d'arrondissement ayant statué sur :

- 1° les demandes en restitution d'objets saisis [...]
- 2° les demandes en mainlevée [...]
- 3° les demandes de mise en liberté provisoire [...]
- 4° les demandes en mainlevée de saisie [...]. »

Au point 4°, à l'article 8, paragraphe 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu de se référer à « l'article 14, alinéa 5, point 2°, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ».

Article 2 (5 selon le Conseil d'État)

Lorsque les modifications d'un acte appellent l'introduction de mesures transitoires, celles-ci sont à insérer de préférence dans l'acte qu'il s'agit de modifier, à moins que cette insertion ne complique outre mesure le libellé de la disposition transitoire. Dans ce cas, il faudra toutefois veiller à éviter toute ambiguïté quant à l'entrée en vigueur des nouvelles mesures transitoires qu'il est visé d'insérer dans l'acte originel en évitant le recours à la formule « au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ». Dans cette hypothèse, il est recommandé d'employer la formule « au moment de l'entrée en vigueur de la loi du [...] (intitulé de la loi modificative) ».

À cet effet, il y a lieu de reformuler l'article sous examen de la manière suivante :

« **Art. 5.** Après l'article 11 de la même loi, il est inséré un article 11**bis** nouveau, libellé comme suit :

« **Art. 11bis.** Les articles 5 à 8, dans leur teneur avant l'entrée en vigueur de la loi du XXX portant modification de la loi du 20 juin 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière pénale, sont applicables aux instances introduites et non encore jugées au moment de l'entrée en vigueur de la loi précitée du XXX. »

Subsidiairement, si les auteurs décident de maintenir la disposition transitoire dans le projet de loi sous revue, celle-ci est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 5.** Les articles 5 à 8 de la loi du 20 juin 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière pénale restent d'application, dans leur teneur initiale, aux instances introduites et non encore jugées au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 17 juillet 2020.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU