



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 10 février 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7407 Proposition de loi modifiant le Code pénal aux fins de sanctionner le comportement voyeuriste
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. Echange de vues avec M. Gabriel Seixas, procureur européen du Luxembourg (European Public Prosecutor's Office)
3. 7759 Projet de loi relatif à la mise en application du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en oeuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen et modifiant le Code de procédure pénale
- 7760 Projet de loi portant organisation de l'office des procureurs européens délégués et modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen des articles
- Echange de vues
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Gabriel Seixas, Procureur européen du Luxembourg

Mme Véronique Bruck, M. Gil Goebbels, M. Georges Keipes, M. Luc Reding,
M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déli gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 7407 Proposition de loi modifiant le Code pénal aux fins de sanctionner le comportement voyeuriste

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Gilles Roth (Rapporteur, CSV) présente les grandes lignes de son projet de rapport.

Ledit projet de rapport ne suscite aucune observation particulière par les membres de la Commission de la Justice.

Vote

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

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, la Commission de la Justice préconise le recours au modèle de base.

*

2. Echange de vues avec M. Gabriel Seixas, procureur européen du Luxembourg (European Public Prosecutor's Office)

M. le Procureur européen présente les compétences du *European Public Prosecutor's Office* (ci-après « *EPPO* »), dont le siège se situe au Luxembourg et qui va entamer des travaux dans le futur proche.

Lors de cette présentation, plusieurs points clés sont abordés :

- La raison d'être de cet organe européen nouveau ;
- Les enjeux financiers liés à certains types de criminalité transfrontalière au niveau européen ;

- La structure de l'EPPO ;
- La compétence matérielle, les missions et attributions de l'EPPO ;
- Les attentes des Etats participants ;
- Les moyens humains, financiers et organisationnels à disposition de l'EPPO ;
- L'état des lieux des travaux entamés et l'opérationnalité prévisionnelle de l'EPPO ;
- La base légale régissant le fonctionnement de l'EPPO ;
- L'adaptation de la procédure pénale nationale pour prendre en considération les spécificités de l'EPPO.

❖ Mme Viviane Reding (CSV) salue particulièrement la mise en place de cet organe européen nouveau et renvoie à sa fonction de commissaire européenne, exercée précédemment au sein de la Commission européenne. L'oratrice indique que la mise en place de l'EPPO constitue le fruit d'un travail de longue haleine. Un grand nombre d'Etats européens avaient adopté une approche sceptique au moment de la décision de mettre en place cet organe judiciaire.

L'oratrice prédit que l'EPPO devra faire face à de nombreux obstacles juridiques et politiques dans le cadre de ses enquêtes et elle renvoie à certains Etats membres de l'Union européenne qui sont susceptibles de ne pas respecter le principe de la coopération loyale.

De plus, l'oratrice souhaite avoir des informations additionnelles sur le principe de légalité des poursuites qui s'appliquera à l'EPPO et qui est prévu par les textes européens servant de base légale en la matière.

M. le Procureur européen explique que l'EPPO entend se doter d'une unité d'analyse, dont les experts seront chargés d'examiner le *modus operandi* d'organisations criminelles qui agissent dans un cadre transfrontalier. De plus, une unité d'investigation financière sera créée, qui pourra mener une enquête financière dans les cas où les autorités nationales n'auraient pas les moyens humains ou technologiques pour mener ce type d'enquête.

Quant à la question portant sur la légalité des poursuites, il y a lieu de relever que le Luxembourg fait traditionnellement partie des systèmes juridiques où le ministère public dispose de l'opportunité des poursuites. Ainsi, il peut décider de classer une affaire sans suites, au cas où le trouble à l'ordre public est minime ou encore si le préjudice est minime. Contrairement au principe de l'opportunité des poursuites, celui de la légalité des poursuites repose sur l'idée que le ministère public est tenu d'ouvrir une enquête, et si l'enquête établit certains soupçons, de poursuivre le suspect et il incombe à la juridiction répressive compétente saisie de l'affaire de décider d'un tel classement sans suites.

A noter que l'EPPO peut décider, dans l'hypothèse d'un préjudice financier inférieur à 10.000 euros, de ne pas poursuivre un suspect. A rappeler que la vocation principale de cet organe européen nouveau est de lutter contre des activités criminelles et financières de grande envergure.

Mme Viviane Reding (CSV) souhaite savoir quelle juridiction est compétente pour prononcer un tel classement sans suites, dans le cadre de la légalité des poursuites.

M. Charles Margue (Président, déi gréng) rappelle que certains Etats membres de l'Union européenne sont critiqués pour ne pas respecter le principe de la séparation des pouvoirs et de remettre en cause l'indépendance de la justice. L'orateur se demande s'il n'existe pas un risque dans ces Etats membres que des affaires entamées par le Parquet européen devant les juridictions nationales de ces Etats membres seront classées sans suites.

M. le Procureur européen explique que l'EPPO peut mener une enquête et conclure que les faits reprochés à un suspect ne sont pas avérés. Dans ce cas de figure, l'EPPO classera

l'affaire sans suites. Ces décisions peuvent cependant être contestées devant une juridiction nationale ou devant la Cour de justice de l'Union européenne dans certains cas.

Un rôle central incombera aux chambres permanentes, composées de procureurs européens. Elles superviseront et dirigeront les enquêtes et les poursuites menées par les procureurs européens délégués en décidant notamment de classer une affaire sans suites, d'appliquer une procédure simplifiée ou encore de la renvoyer devant les juridictions nationales. Elles seront également chargées de la coordination des enquêtes et des poursuites dans les dossiers transfrontaliers, ainsi que de la mise en œuvre des décisions adoptées par le collège.

Au Luxembourg, une juridiction nationale ne peut pas « classer » une affaire sans suites dont l'EPPO est saisi.

- ❖ Mme Carole Hartmann (DP) renvoie aux plaidoiries devant les juridictions nationales saisies d'une affaire de l'EPPO et se demande si le procureur européen peut, dans ce cas, plaider lui-même l'affaire.

En outre, l'oratrice se demande quel sera le sort d'une affaire pénale de droit commun et dans laquelle une instruction a été ouverte par un juge d'instruction, et, par la suite il s'avèrera que cette infraction porte également atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Quant au renvoi d'une affaire pénale, l'oratrice renvoie au Code de procédure pénale luxembourgeois qui prévoit que la chambre du conseil est compétente pour statuer sur le renvoi d'une affaire pénale devant une chambre correctionnelle ou une chambre criminelle qui est appelée à statuer sur le fond de l'affaire, selon les critères et règles de formes prévus par le code prémentionné. L'oratrice souhaite savoir comment cette procédure nationale sera compatible avec la compétence matérielle de l'EPPO.

M. le Procureur européen précise que le Procureur européen ne peut intervenir lui-même et plaider le dossier à l'audience que dans des cas exceptionnels, notamment lorsqu'il y a une atteinte à la réputation de l'Union ou qu'un haut fonctionnaire de l'UE serait impliqué.

Par rapport à la deuxième question, il appartiendra au juge d'instruction d'informer le Procureur en charge du dossier qui devra en informer le Procureur européen délégué, afin que ce dernier décide d'exercer son droit d'évocation.

Les infractions indissociablement liées tombent également sous la compétence de l'EPPO de sorte qu'un dialogue étroit doit être mis en place afin qu'une seule autorité soit en charge de l'intégralité de l'affaire dans le cadre d'une bonne administration de la Justice.

Enfin, il pourrait effectivement y avoir une contrariété de décisions entre la chambre permanente qui décide de poursuivre une affaire et la chambre du conseil qui estime qu'il n'existe pas de charges suffisantes de culpabilité. Le projet de loi actuel ne prévoit pas l'intervention de la chambre du conseil mais contre l'ordonnance de renvoi du Procureur européen délégué un recours devant la chambre du conseil de la Cour d'appel est prévu pour garantir les droits de la défense.

Quant aux infractions indissociablement liées, l'EPPO dispose d'un certain champ de compétence et une coordination étroite avec les autorités judiciaires nationales s'impose, et ce, dans une optique de bonne administration de la justice.

Le projet de loi n°7759 prévoit que le procureur européen délégué peut prendre un réquisitoire. Contre ce réquisitoire, une voie de recours devant la chambre du conseil de la cour d'appel est ouverte.

- ❖ M. Dan Biancalana (LSAP) prend acte du fait que certains Etats membres de l'Union européenne ont pris la décision de ne pas participer au projet de l'EPPO. L'orateur se demande quels moyens d'interventions existent pour l'EPPO, au cas où une atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne serait constatée dans un de ces Etats membres.

En outre, l'orateur souhaite avoir des informations supplémentaires sur la nomination des procureurs européens délégués.

M. le Procureur européen explique qu'un groupe de travail a été mis en place, qui aura la charge de négocier avec les Etats membres qui ne font pas partie de l'EPPO sur les modalités d'une coopération étroite entre les autorités nationales et l'EPPO. Il s'agit de négociations qui peuvent aboutir sur la mise en place d'accords bilatéraux permettant également un échange d'informations. A noter que dans un Etat membre qui n'a initialement pas souhaité participer à l'EPPO, des travaux législatifs ont été entamés pour intégrer l'EPPO.

- ❖ M. Charles Margue (Président, déi gréng) se demande si les moyens financiers accordés par l'Union et les Etats membres à l'EPPO sont suffisants pour effectuer l'ensemble des missions prévues par les textes européens.

En outre, l'orateur donne à considérer que le coût de vie au Luxembourg est particulièrement élevé. Il se pose la question de savoir sous quel régime ces agents seront recrutés et quelles modalités de rémunérations sont prévues.

M. le Procureur européen signale que le budget initialement prévu pour le fonctionnement de l'EPPO a été significativement augmenté, ce qui est clairement à saluer. Cependant, les chambres permanentes doivent encore être renforcées, comme il s'agit d'un élément clé concernant le fonctionnement de cet organe européen nouveau. Des greffiers supplémentaires seront également recrutés.

A noter que l'EPPO sera confronté à plusieurs milliers de dossiers, une fois qu'il entamera son fonctionnement.

Quant au niveau de salaire des agents à recruter, il s'agit d'une discussion qui a été menée au sein de l'Union européenne. Cependant, l'EPPO est tributaire du plan de recrutement prévu par l'Union européenne en la matière et il est clair qu'au vu des salaires y prévus, un nombre considérable d'agents à recruter ne pourra pas se permettre de résider au Luxembourg, mais sera contraint de résider dans la région frontalière. A noter cependant que les procureurs européens seront obligés de résider également au Luxembourg.

*

- 3. 7759** **Projet de loi relatif à la mise en application du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en oeuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen et modifiant le Code de procédure pénale**
- 7760** **Projet de loi portant organisation de l'office des procureurs européens délégués et modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire**

Désignation d'un rapporteur

La Commission de la Justice nomme Mme Stéphanie Empain (déi gréng) comme Rapportrice des projets de loi n°7759 et n°7760.

Présentation des projets de loi et examen des articles

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) renvoie à l'historique du Parquet européen et salue le fait que des négociations ardues entre les différents Etats membres, portant sur la mise en place de cet organe nouveau, ont abouti à un résultat positif. En effet, non seulement l'indépendance des procureurs européens est garantie, mais également celle des procureurs européens délégués qui font dorénavant partie intégrante du Parquet européen, et, en cette qualité ils mènent des enquêtes et des poursuites visant des infractions qui relèvent de la compétence matérielle du Parquet européen. Ils doivent agir exclusivement pour le compte et au nom de celui-ci sur le territoire de l'Etat membre concerné. Les procureurs européens délégués bénéficient en vertu de la législation européenne également d'un statut fonctionnellement et juridiquement indépendant, distinct de tout statut conféré par le droit national.

Les procureurs européens délégués, indépendamment du statut spécial dont ils bénéficient au titre du règlement européen, disposent, pendant la durée de leur mandat de 5 ans qui est renouvelable, des mêmes pouvoirs que les procureurs nationaux.

Le Gouvernement et les autorités judiciaires ont examiné de manière approfondie toute une série de questions pratiques et juridiques, comme le niveau des rémunérations, l'imposition de celui-ci, le paiement des charges de sécurité sociale et l'avancement en carrière des personnes concernées.

D'un point de vue de la procédure pénale, une adaptation du Code de la procédure pénale est indispensable pour assurer le bon fonctionnement de l'EPPO. A cette fin, le projet de loi n°7759 insère un nouveau titre IV au Code de procédure pénale. Ce nouveau titre est subdivisé en trois chapitres qui sont consacrés à la compétence et aux attributions du procureur européen délégué, à ses pouvoirs, au cadre légal dans lequel il agit et à l'articulation des compétences entre le procureur européen, les procureurs européens délégués et les autorités judiciaires nationales.

A noter que le projet de loi n°7759, ainsi que le projet de loi n°7760 ont une priorité haute pour le Gouvernement.

Examen des articles

A. Projet de loi n°7759

Point 1° - Article 26, paragraphe 6 nouveau du Code de procédure pénale

1° L'ajout d'un paragraphe 6 à l'article 26 du Code de procédure pénale a pour objectif de préciser que le procureur d'Etat de Luxembourg, les procureurs européens délégués et les juridictions de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg sont seuls compétents pour toutes les infractions qui relèvent de la compétence du Parquet européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 (ci-après « le règlement ») et qui sont commises après le 20 novembre 2017. Les auteurs du projet de loi se sont inspirés des dispositions du paragraphe 4 existant de l'article 26 du Code de procédure pénale, qui prévoient une compétence exclusive des juridictions de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg pour les affaires concernant les infractions dites « de terrorisme ».

Point 2° - Article 88-5 nouveau du même code

2° L'article 88-5 est ajouté alors que l'article 30 du règlement prévoit un set de mesures d'enquêtes qui doivent être au moins à disposition du Parquet européen dans le cadre de ses opérations au niveau national. Ainsi, un procureur européen délégué doit pouvoir ordonner ou demander conformément au point e) du prédit article *l'interception de communications électroniques reçues ou passées par le suspect ou la personne poursuivie, par tout moyen de communication électronique que le suspect ou la personne poursuivie utilise*. Actuellement, l'article 88-2 du Code de procédure pénale prévoit qu'une captation de données informatiques ne peut être ordonnée par le juge d'instruction qu'en matière de crimes et délits contre la sûreté de l'État respectivement en matière d'actes de terrorisme et de financement de terrorisme. Afin de se conformer aux spécificités du règlement, il y a partant lieu de prévoir qu'une captation de données informatiques est possible d'être ordonnée dans des conditions très strictes pour les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union telles que prévues par l'article 22 du règlement et dont l'infraction qui fait l'objet de l'enquête est passible d'une peine correctionnelle maximale d'au moins quatre années d'emprisonnement.

Point 3° - Insertion d'un nouveau titre, intitulé « Titre IV.- Du Parquet européen »

L'article 136-1. prévoit les missions dont est investi le Parquet européen en vertu des articles 4, 5 et 6 du règlement. Ainsi, en vertu de l'article 4 du règlement, le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui sont prévues par la directive (UE) 2017/1371.

De manière plus détaillée, le Parquet européen diligente des enquêtes, effectue des actes de poursuite et exerce l'action publique devant les juridictions de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée.

Le Parquet européen est lié par les principes d'Etat de droit et de proportionnalité. Il est indépendant, le procureur européen et les procureurs européens délégués ne sollicitant et n'acceptant d'instruction d'aucune personne extérieure au Parquet européen. En vertu des articles 5 et 6 du règlement, le Parquet européen est indépendant et mène ses enquêtes de façon impartiale et recueille tous les éléments de preuve pertinents, aussi bien à charge qu'à décharge. Il rend compte de ses activités générales au Parlement européen, au Conseil et à la Commission et publie des rapports annuels sur ses activités générales dans les langues officielles des institutions de l'Union.

Chapitre I^{er}. – Compétence et attribution des procureurs européens délégués

L'article 136-2. (1) du projet de loi précise le champ de compétence des procureurs européens délégués. Ainsi, en vertu de l'article 22 du règlement, ils sont compétents à l'égard des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui sont prévues par le règlement et définies par la directive (UE) 2017/1371. Ladite directive a été transposée par la loi du 12 mars 2020¹ portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale ; 3° de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; aux fins de transposition de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal. Pour les matières relevant des missions du Parquet européen, les

¹ Mémorial A n° 153 de 2020

procureurs européens délégués ont une compétence unique et un chef de compétence prioritaire.

L'article 136-2. (2) du projet de loi s'inspire du texte de la disposition de l'article 696-108 du projet de loi n°283 de la France relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée. Cet article met en œuvre le lien de subordination dans la mesure où les procureurs européens délégués agissent au nom du Parquet européen et suivent notamment les instructions du procureur européen chargé de la surveillance de l'affaire, conformément à l'article 13, paragraphe 2 du règlement.

L'article 136-3. (1) du projet de loi précise les attributions des procureurs européens délégués. En plus des attributions des procureurs d'Etats, les procureurs européens délégués exercent les attributions du procureur général d'Etat. A côté de ces pouvoirs, les procureurs européens délégués exercent également les pouvoirs du juge d'instruction suivant qu'ils agissent dans le cadre de la procédure de l'enquête ou de l'instruction. Ils exercent aussi les voies de recours, ce qui se traduit par le fait que les procureurs européens délégués plaident leurs dossiers tout au long de la procédure, y compris en instance d'appel.

L'article 136-3. (2) a comme objet de préciser en complément des attributions des procureurs européens délégués prévues au paragraphe 1^{er}, que les procureurs européens délégués n'exercent pas la surveillance et le contrôle de la police judiciaire qui relèvent des attributions exclusives du procureur général d'Etat.

L'article 136-3. (3) du projet de loi exclut l'application aux procureurs européens délégués de certaines dispositions du Code de procédure pénale. Tel est le cas pour l'article 16-2 du Code de procédure pénale en ce que les procureurs européens délégués ne reçoivent pas d'instructions du procureur général d'Etat. De même pour la représentation du ministère public auprès de la cour de cassation ou la cour d'appel, par devant lesquelles le procureur européen délégué plaide lui-même le dossier et n'est pas représenté par le procureur général d'Etat. Aux fins du présent projet de loi, les attributions données au procureur général d'Etat sont exclues pour les infractions qui relèvent de la compétence des procureurs européens délégués. Il est également exclu que le Ministère de la Justice puisse enjoindre aux procureurs européens délégués d'engager des poursuites. Le procureur général d'Etat n'a en outre pas d'autorité sur les procureurs européens délégués.

Finalement, est aussi exclu la possibilité pour la victime de s'adresser au procureur général d'Etat avec la possibilité pour ce dernier d'enjoindre aux procureurs européens délégués d'engager des poursuites.

Chapitre II. – De la procédure

Section I^{re}. – Exercice de la compétence du Parquet européen

L'article 136-4. prévoit les voies par lesquelles le Parquet européen peut exercer sa compétence, à savoir soit d'ouvrir une enquête sur base d'informations reçues, soit d'utiliser son droit d'évocation pour des faits pour lesquels une enquête ou une instruction est déjà en cours. Ces deux modes de saisine sont prévus aux articles 26 et 27 du règlement. L'objectif de l'article 136-4 est de prévoir ces deux modes de saisine dans le Code de procédure pénale, étant donné que l'ouverture d'une enquête par la Parquet européen ne relève pas du même régime que l'exercice classique de l'action publique par le ministère public prévue à l'article 16.

L'article 136-5. (1) prévoit que les signalements prévus à l'article 24, 1^{er} point du règlement, à savoir ceux émanant d'autorités nationales compétentes, sont adressés au procureur européen délégué. En effet, afin de permettre au Parquet européen de mener à bien sa

mission et d'assurer la pleine efficacité de ses enquêtes et poursuites, un échange d'informations direct avec les autorités compétentes doit être instauré. Sont visés notamment les différents services de la Police grand-ducale, la Cellule de renseignement financier, la Commission de surveillance du secteur financier, l'Administration de l'enregistrement et des domaines ou encore l'Administration des douanes et accises. Au cas où le procureur d'Etat reçoit une plainte ou une dénonciation en lien avec un comportement délictueux à l'égard duquel le Parquet européen pourrait exercer sa compétence, il lui appartient de la continuer sans tarder au procureur européen délégué. Bien que non précisé, toute victime, personne publique ou privée, dispose de la faculté d'adresser des informations relevant de la compétence du Parquet européen directement au procureur européen délégué, respectivement à l'office central.

L'article 136-5. (2) prévoit l'hypothèse du signalement au Parquet européen d'une infraction pénale à l'égard de laquelle ce dernier pourrait exercer sa compétence lorsqu'une autorité judiciaire ou répressive ouvre une enquête, ou si après l'ouverture d'une enquête, l'autorité judiciaire ou répressive compétente constate que l'enquête concerne une telle infraction. L'autorité judiciaire procède également au signalement même si elle estime que le Parquet européen pourrait ne pas exercer sa compétence ou si l'ampleur du préjudice subi par la victime n'est pas déterminable conformément à l'article 25, paragraphe 2, du règlement. Par cette autorité judiciaire sont visés uniquement le juge d'instruction et les procureurs d'Etat. Cette information doit intervenir sans retard indu et comprendre, au minimum, une description des faits, y compris une évaluation du préjudice causé ou susceptible d'être causé, la qualification juridique possible et toute information disponible sur les victimes potentielles, les suspects et toute autre personne impliquée.

L'article 136-6. (1) prévoit la procédure de dessaisissement du procureur d'Etat ou du juge d'instruction lorsque le Parquet européen décide d'exercer sa compétence. Le procureur d'Etat saisi d'une enquête préliminaire ou le juge d'instruction saisi d'une information judiciaire portant sur ces mêmes faits se dessaisissent ainsi au profit du Parquet européen.

L'article 136-6. (2) précise qu'au moment où le procureur d'Etat ou le cas échéant le juge d'instruction se dessaisissent, ils s'abstiennent d'exercer leur compétence à l'égard des mêmes faits. Les dispositions du présent paragraphe s'inspirent du texte de l'article 696-112 du projet de loi n°283 de la France relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée.

L'article 136-6. (3) a comme objectif de préciser que les autorités nationales compétentes, à savoir le procureur d'Etat ou le juge d'instruction, prennent toute mesure urgente nécessaire au bon déroulement des enquêtes et poursuites du Parquet européen. Ils en informent le Parquet européen sans retard indu.

L'article 136-6. (4) précise encore le cadre procédural dans lequel le procureur européen délégué se trouve alors saisi, dépendant de la qualité de l'autorité judiciaire qui se dessaisit et du stade de la procédure (enquête préliminaire ou instruction préparatoire).

Section II. – Du pouvoir du procureur européen délégué

L'article 136-7. précise les cadres procéduraux dans lesquels opère le procureur européen délégué. Le procureur européen délégué conduit la procédure selon les dispositions applicables à l'enquête de flagrance ou à l'enquête préliminaire. La nouveauté du dispositif réside dans le fait que le procureur européen délégué, afin de ne pas perdre la conduite de la procédure, pourra recourir à des actes qui relèvent habituellement de la compétence du juge d'instruction. L'article sous commentaire vise la première hypothèse, celle où le procureur européen délégué décide de conduire la procédure suivant les dispositions applicables à l'enquête de flagrance, et en dehors des hypothèses de flagrance, à l'enquête préliminaire.

L'article 136-8. (1) prévoit la deuxième hypothèse énoncée au commentaire de l'article précédent. Cette hypothèse vise le cas où le procureur européen délégué a décidé de conduire l'enquête conformément aux dispositions applicables à l'instruction. Dans ce cas, les dispositions du Code de procédure pénale relatives à l'instruction s'appliquent. Aucun acte de procédure ne matérialise, en tant que tel, le passage à l'instruction. C'est l'accomplissement d'un acte qui ne peut être pris que dans le cadre d'une instruction qui permet de savoir que ce sont désormais les règles propres à l'instruction qui vont s'appliquer. Il est important de noter que dans le cadre de la procédure d'instruction conduite par le procureur européen délégué, le juge d'instruction n'a pas de rôle actif comme c'est le cas dans une affaire purement nationale et ne peut pas se saisir du dossier. En effet, dans le cas contraire, le procureur européen délégué perdrait la maîtrise de la procédure, ce qui serait contraire à la philosophie générale du règlement. Concrètement, le procureur européen délégué prend la place du juge d'instruction pour ordonner lui-même certains actes d'instruction, pour d'autres il requiert le juge d'instruction de se faire. Toutefois, dans la mesure où les procureurs européens délégués agiront sous la supervision du procureur européen et sous la direction des chambres permanentes, ils ne pourront pas, à la différence du juge d'instruction, être pleinement autonomes dans la conduite de leurs investigations. Les différents actes qui sont ordonnés directement par le procureur européen délégué, sont énumérés aux paragraphes suivants du présent article de même que ceux où le procureur européen délégué requiert le juge d'instruction de les ordonner. Pour ces derniers, il s'agit d'actes qui sont particulièrement attentatoires à la liberté des individus.

L'article 136-8. (2) précise quels actes d'instruction peuvent être pris et ordonnés par le procureur européen délégué lui-même. A titre d'exemple, il est souligné que le procureur européen délégué peut ordonner une perquisition, mais également procéder à des interrogatoires et à des confrontations, donc à des actes qui sont habituellement réservés au seul juge d'instruction.

L'article 136-8. (3) précise que les décisions en matière de mandat de comparution sont prises par le procureur européen délégué.

L'article 136-8. (4), alinéa 1^{er}, prévoit que les mandats d'amener, les mandats d'arrêt national, européen et international, ainsi que les mandats de dépôts sont formellement pris par le juge d'instruction, sur réquisitions du procureur européen délégué qui en est chargé de l'exécution. Le juge d'instruction contrôle si les conditions pour émettre un mandat d'amener ou pour décerner un mandat d'arrêt ou de dépôt sont remplies et rend son ordonnance.

L'article 136-8. (4), alinéa 2, traduit l'article 94-2 du Code de procédure pénale. La spécificité réside dans le fait que le juge d'instruction, après avoir ordonné la mainlevée du dépôt ou du mandat d'arrêt, doit transmettre le dossier au procureur européen délégué pour que ce dernier apprécie s'il y a lieu d'assortir la mainlevée du contrôle judiciaire ou non. Par ailleurs, il convient de préciser que l'application de l'article 116 demeure intacte, un détenu ayant toujours la possibilité de formuler une demande de mise en liberté devant la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement.

L'article 136-8. (5), alinéa 1^{er}, prévoit en effet que les décisions de placement, de maintien et de modification du contrôle judiciaire sont prises par le procureur européen délégué. Etant donné que ces décisions reviennent au juge d'instruction dans le cadre de la procédure nationale d'instruction, il est précisé au paragraphe 5 sous commentaire que le procureur européen exerce les pouvoirs du juge d'instruction en ce qui concerne la section X, c'est-à-dire les articles 106 et suivants.

L'article 136-8. (5), alinéa 2, traduit l'article 110 du Code de procédure pénale en ce que cet article prévoit que le pouvoir de décerner un mandat d'arrêt ou de dépôt revient au juge

d'instruction, raison pour laquelle le présent alinéa prévoit la faculté pour le procureur européen délégué de requérir un mandat d'arrêt ou de dépôt auprès de lui si les obligations du contrôle judiciaire ne sont pas respectées.

L'article 136-8. (6) prévoit que le juge d'instruction prend – sur réquisition du procureur européen délégué – les décisions ordonnant des mesures spéciales de surveillance prévues aux articles 88-1 et suivants du Code de procédure pénale ainsi que toutes les mesures provisoires à l'égard des personnes morales prévues à l'article 89 du Code de procédure pénale.

L'article 136-8. (7) précise que le juge d'instruction exécute – dans les cas où il est saisi par des réquisitions écrites et motivées du procureur européen délégué – uniquement l'acte d'instruction et renvoie le dossier au procureur européen délégué. Cette précision semble indiquée pour souligner que le juge d'instruction n'a pas la « mainmise » sur l'instruction de l'affaire en générale ou du dossier en particulier. Le juge d'instruction contrôle néanmoins si les conditions pour ordonner de telles mesures sont remplies, rend son ordonnance et renvoie le dossier au procureur européen délégué.

L'article 136-9. prévoit que le procureur européen délégué peut également avoir recours aux pouvoirs prévus à l'article 136-8 pour exécuter les mesures requises dans le cadre des enquêtes transfrontières. La raison d'être de cette enquête transfrontière est de permettre au Parquet européen de fonctionner comme un organe unique à travers les États membres participants sans avoir recours à l'entraide judiciaire classique. Ainsi, lorsqu'une mesure doit être prise dans un État membre autre que l'État membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire, ce dernier se prononce sur l'adoption de la mesure nécessaire et délègue celle-ci à un procureur européen délégué situé dans l'État membre dans lequel la mesure doit être exécutée. La justification et l'adoption de cette mesure sont régies par le droit de l'État membre du procureur européen délégué chargé de l'affaire. Le procureur européen délégué assistant exécute la mesure déléguée ou charge une autorité nationale compétente pour se faire. Une fois la mesure exécutée, les documents d'exploitation et pièces saisies sont transmis par l'intermédiaire de l'office central au procureur européen délégué demandeur, cela sans autre formalité et sans intervention de la chambre du conseil. L'ordonnance du procureur européen délégué sera néanmoins susceptible d'éventuels recours prévus en droit interne.

Section III. – Des droits des parties

L'article 136-10. (1) exprime le droit pour les personnes y énumérées d'exercer l'intégralité des droits leur étant reconnus dans le cadre de l'instruction (nationale). Elles peuvent donc à titre d'exemple formuler et présenter une demande en restitution d'objets saisis, formuler et présenter une demande d'accès au dossier ou en nullité, demander une expertise ou choisir un co-expert, ou encore faire appel contre les ordonnances du procureur européen délégué. Pour l'enquête de flagrance et préliminaire, il n'y a pas lieu de prévoir de dispositions spécifiques alors que le droit commun trouve à s'appliquer comme dans toute procédure nationale.

L'article 136-11. (1) précise que la constitution de partie civile peut avoir lieu à tout moment de la procédure suivie par le procureur européen délégué conformément à l'instruction.

L'article 136-11. (2) prévoit que le procureur européen délégué a l'obligation d'informer une victime identifiée – qui n'a pas encore porté plainte – de l'ouverture d'une procédure, de son droit et des modalités de se constituer partie civile.

Section IV. – De la clôture de la procédure

L'article 136-12. prévoit que dès que la procédure conduite conformément à l'article 136-8 lui paraît terminée, le procureur européen délégué en avise les parties. Il échet de noter que cette disposition vise la clôture de la procédure dans l'hypothèse où le procureur européen délégué a eu recours à une mesure d'instruction. A défaut, le droit commun applicable à l'enquête de flagrance ou préliminaire s'applique.

L'article 136-13. clarifie que l'inculpé, la partie civile et leurs avocats peuvent, dès l'avis du procureur européen délégué visé à l'article 136-12 du projet de loi, consulter, sans déplacement, le dossier.

L'article 136-14. (1) donne la possibilité aux différentes parties de fournir des mémoires dans un délai de quinze jours.

L'article 136-14. (2) précise que l'inculpé, la partie civile et leurs avocats ne sont plus recevables à adresser de tels mémoires et faire de telles réquisitions à l'expiration du délai de quinze jours.

L'article 136-15. (1) prévoit qu'à l'issue du délai de quinze jours, le procureur européen procède au règlement de la procédure. Il échet de préciser à cet endroit que le procureur européen délégué soumet alors au procureur européen chargé de la surveillance de l'affaire un rapport contenant un résumé de l'affaire et un projet de décision. Les documents sont ensuite transmis par le procureur européen à la chambre permanente. Les articles 35 et suivants du règlement sont alors applicables.

L'article 136-15. (2) prévoit que le procureur européen délégué rend son ordonnance dans un délai d'un mois à compter de la décision de la chambre permanente. Il y a lieu de préciser que suite à la transmission des documents prévus au paragraphe 1^{er} de l'article 136-15 à la chambre permanente, celle-ci prendra une décision. La chambre permanente peut ainsi notamment décider de suivre le projet de décision du procureur européen délégué, mais également de l'amender ou d'ordonner des mesures d'instruction supplémentaires. Il est précisé que la chambre permanente ne peut pas décider de classer une affaire sans suites si un projet de décision (du procureur européen délégué) propose de porter ladite affaire en jugement. Après avoir obtenu la décision de la chambre permanente, le procureur européen délégué doit agir en conséquence et rend son ordonnance conformément.

L'article 136-15. (3) prévoit une procédure spécifique et permet au procureur européen délégué d'ordonner un complément d'enquête suite à une décision de non-lieu, s'il y a survenance de nouveaux faits qui étaient inconnus du Parquet européen au moment où la décision de non-lieu a été rendue. Il est à préciser que la procédure de la reprise de l'information sur charges nouvelles n'est partant pas applicable dans ce cas de figure.

L'article 136-15. (4) prévoit enfin que la procédure du jugement sur accord est parfaitement applicable aux affaires relevant de la compétence du Parquet européen.

L'article 136-16. (1) règle la forme et les modalités de la notification de la décision de règlement de la procédure prise par le procureur européen délégué.

L'article 136-16. (2) prévoit explicitement que la voie de l'appel contre les ordonnances du procureur européen délégué est ouverte à l'inculpé, la partie civile, la partie civilement responsable, ainsi qu'à tout tiers justifiant d'un intérêt légitime personnel et ce conformément à la procédure de l'appel (national) des ordonnances du juge d'instruction et de la chambre du conseil.

L'article 136-16. (3) indique que l'appel de la décision de renvoi prise par le procureur européen délégué est porté devant la chambre du conseil de la cour d'appel.

L'article 136-16. (4) prévoit expressément que, devant la chambre du conseil de la cour d'appel, la procédure d'évocation n'est pas applicable. La chambre du conseil ne saurait pas non plus ordonner des mesures d'instruction supplémentaires ou procéder à une inculpation d'autres personnes étant donné que ces pouvoirs nationaux ne sont pas compatibles avec le règlement, norme hiérarchiquement supérieure. La chambre du conseil de la cour d'appel n'examine pas le fond de l'affaire, mais seulement la régularité de la procédure.

L'article 136-16. (5) prévoit la situation où l'inculpé présente une demande de mise en liberté après l'ordonnance de renvoi du procureur européen délégué. Une telle demande devra être portée devant la chambre correctionnelle ou criminelle conformément à l'article 116 du Code de procédure pénale.

Chapitre III. – De l'articulation des compétences entre le procureur européen, les procureurs européens délégués et les autorités judiciaires luxembourgeoises

L'article 136-17. formule la possibilité pour le procureur européen de conduire lui-même l'enquête. Dans ce cas, il exerce l'intégralité des attributions du procureur européen délégué. En outre, le procureur européen coordonne leurs activités et a autorité sur les procureurs européens délégués.

L'article 136-18. (1) reprend l'article 696-134 §2 du projet de loi français relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée. Il prévoit la possibilité pour le Parquet européen de ne pas exercer sa compétence. Il règle la question d'un éventuel conflit négatif de compétence entre le Parquet européen et les autorités nationales, en prévoyant que le procureur d'Etat saisi de l'enquête ou le juge d'instruction saisi de l'information demeurent compétents lorsque le Parquet européen décide de ne pas exercer sa compétence.

L'article 136-18. (2) précise la procédure applicable lorsqu'une plainte avec constitution de partie civile est déposée devant le juge d'instruction, alors que le Parquet européen n'a pas encore statué sur l'exercice de sa compétence.

L'article 136-19. précise les règles applicables en cas de conflit positif de compétence entre le Parquet européen et les autorités nationales dans les cas mentionnés au point 6 de l'article 25 du règlement. En effet, afin de permettre au Parquet européen de se concentrer sur les cas les plus graves et les situations dans lesquelles les intérêts européens sont particulièrement exposés, le règlement dispose que, dans certaines situations précises, le Parquet européen devrait s'abstenir d'exercer sa compétence au profit des autorités nationales. En cas de désaccord entre le Parquet européen et les autorités nationales sur la question de savoir si le comportement délictueux relève de la compétence du Parquet européen, il est prévu qu'il revient à la chambre du conseil de la cour d'appel de trancher la question. Les auteurs du projet de loi tiennent à préciser que suivant l'article 42, 2, c) du règlement, la Cour de justice est compétente, conformément à l'article 267 du TFUE, pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des articles 22 et 25 du règlement en ce qui concerne tout conflit de compétence entre le Parquet européen et les autorités nationales compétentes. Par une lecture combinée du TFUE et du règlement, il est donc indiqué de prévoir que la question relative à un éventuel conflit de compétence soit tranchée par une juridiction (qui pourra le cas échéant poser une question préjudicielle) et non pas par le procureur général d'Etat.

L'article 136-20. (1) précise les modalités du renvoi d'une affaire par le Parquet européen aux autorités nationales, en application de l'article 34 du règlement, à savoir lorsqu'une enquête menée par le Parquet européen révèle que les faits faisant l'objet de l'enquête ne constituent pas une infraction pénale à l'égard de laquelle il est compétent.

L'article 136-20. (2) traduit les dispositions du paragraphe 5 de l'article 34 du règlement en ce que les autorités nationales doivent signaler dans un délai de 30 jours au Parquet européen si elles n'acceptent pas de se charger de l'affaire. A défaut de ce faire, le Parquet européen demeure compétent pour apprécier les suites à réserver au dossier.

L'article 136-20. (3) et (4) prévoit la procédure lorsque le Parquet européen se dessaisit, donc décide de renvoyer l'affaire aux autorités nationales. Selon les cas, la procédure se poursuit alors conformément aux dispositions applicables à la procédure de flagrance ou à l'enquête préliminaire, respectivement à l'instruction. Dans ce dernier cas, il appartient au procureur d'Etat compétent de requérir l'ouverture d'une instruction.

Point 4° du projet de loi – modification de l'article 182

4° L'article 182 est modifié en ce sens que la chambre correctionnelle peut non seulement être saisie directement par le procureur d'Etat ou la partie civile ou par renvoi prévu aux articles 131 et 132, mais il est désormais aussi possible qu'elle le soit par ordonnance du procureur européen délégué. Afin d'éviter une contradiction de décisions entre la chambre permanente et la chambre du conseil, cette dernière n'intervient pas pour se prononcer sur une éventuelle décriminalisation de faits dans le cadre de l'article 136-7. Il est dès lors précisé au paragraphe 2 que si le procureur européen délégué estime que par application de circonstances atténuantes les faits qualifiés de crimes sont de nature à n'être punis que de peines correctionnelles, il lui est possible de saisir directement la chambre correctionnelle.

Point 5° du projet de loi – modification de l'article 217

5° L'article 217 est modifié en ce sens que la chambre criminelle peut non seulement être saisie par renvoi prévu à l'article 130, mais il est désormais aussi possible qu'elle le soit par ordonnance du procureur européen délégué.

B. Projet de loi n°7760

Ad Article 1^{er} du projet de loi

- Article 75-8bis. (1) et (2)

L'article 75-8bis. (1) et (2) prévoit la création d'un office des procureurs européens délégués, opérationnellement indépendant et autonome, mais placé sous la direction et la surveillance du procureur européen national. Il prévoit également les missions de l'office des procureurs européens délégués qui sont prévues dans le règlement instituant le Parquet européen. Ce dernier est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui sont prévues par la directive (UE) 2017/1371 et l'article 22 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

- Article 75-8ter. (1) et (2)

L'article 75-8ter. (1) et (2) prévoit que l'office des procureurs européens délégués comprend deux substituts principaux. Ces derniers peuvent être soit membre actif du ministère public, soit du corps judiciaire. Formellement, les procureurs européens délégués sont désignés par le procureur général d'Etat et nommés par le collège, sur proposition du chef du Parquet européen. Ils sont nommés pour un mandat de cinq ans, renouvelable.

Echange de vues

Mme Carole Hartmann (DP) donne à considérer que les tribunaux d'arrondissements ne disposent que d'un nombre limité de substituts principaux. Il se pose la question de savoir si ces derniers, une fois nommés, ne peuvent plus effectuer leurs missions ordinaires qui leur incombent, comme par exemple poursuivre des affaires pénales de droit commun.

En outre, l'oratrice se demande s'il n'était pas utile de prévoir, au niveau du libellé que les membres du Parquet général peuvent également postuler pour ces postes.

L'expert gouvernemental confirme que les substituts principaux désignés effectueront des missions de droit pénal en matière de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Au vu de la formulation employée, la notion de « *corps judiciaire* » vise à garantir une ouverture large, de sorte que les membres du Parquet général ne sont pas exclus d'une candidature.

- Article 75-8quater. (1) à (3)

L'article 75-8quater. (1) à (3) prévoit que l'office des procureurs européens délégués aura à sa disposition un secrétariat qui l'assiste dans les tâches administratives courantes. Alors que le personnel engagé au titre du secrétariat relève de l'administration judiciaire, il sera affecté par décision du procureur général d'Etat après consultation du procureur européen, ce dernier étant seul à même de définir les besoins concrets de l'office. Afin de ne pas désorganiser l'office, il en sera de même en cas de désaffectation d'un membre du personnel administratif.

- Article 75-8quinquies. (1) à (3)

L'article 75-8quinquies. (1) à (3) précise que les procureurs européens délégués agissent au nom du Parquet européen. Bien qu'ils soient des membres actifs du ministère public ou du corps judiciaire, les procureurs européens délégués exercent la fonction de ministère public auprès des juridictions pour les infractions qui relèvent de leur compétence. Suite à la modification qui va être apportée à l'article 26 du Code de procédure pénale en vertu d'un projet de loi déposé en parallèle au présent projet de loi, le procureur européen délégué et les juridictions de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg sont seuls compétents pour les affaires concernant des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne mentionnées aux articles 4, 22, 23 et 25 du règlement. Il y a lieu de préciser que les procureurs européens délégués plaident leur affaire devant l'ensemble des juridictions répressives, donc en première instance, en instance d'appel et, le cas échéant, devant la Cour de cassation. D'autre part, il est précisé que les dispositions de l'article 70 de la loi sur l'organisation judiciaire ne leur sont pas applicables. Ainsi, les procureurs européens délégués n'exerceront pas leurs fonctions sous l'autorité du ministre de la Justice. Ils n'agiront pas sous la direction et la surveillance du procureur général d'Etat et des procureurs d'Etat.

- Article 75-8sexies.

L'article 75-8sexies. règle la réintégration des procureurs européens délégués au terme de leur mandat. Ils sont réintégré à un poste équivalent à la fonction qu'ils exerçaient auparavant. Au cas où il n'y aurait pas de vacance de poste adéquat, en raison par exemple du nombre

limité par la loi de certaines fonctions, le magistrat concerné sera réintégré par dépassement des effectifs.

Par ailleurs, et pour éviter une perte de revenu d'un jour à l'autre, il est prévu que les magistrats concernés bénéficieront d'un supplément de personnel de traitement pensionnable et ce aussi longtemps que la nouvelle rémunération, suite à leur réintégration, serait inférieure à celle touchée en dernier en tant que procureur européen délégué.

Ad Article 2 du projet de loi

L'article 2, paragraphe 1^{er}, précise que les cotisations sociales, la contribution à l'assurance dépendance et l'impôt sur le revenu des procureurs européens sont à charge de l'Etat, ce pour les raisons suivantes : Il résulte du règlement, respectivement des conditions d'emploi arrêtées par le collège du Parquet européen du 29 septembre 2020, que les procureurs européens délégués sont engagés comme conseillers spéciaux et que leur rémunération de base est à charge du Parquet européen. Il y est prévu que la rémunération des procureurs européens délégués pendant leur mandat, ne doit, et ne peut, en aucun cas être inférieure à celle dont ils bénéficiaient avant leur entrée en fonction. Il est également prévu à l'article 96, paragraphe 6 du règlement, que « *des arrangements appropriés doivent être en place pour préserver les droits des procureurs européens délégués liés à la sécurité sociale, à la retraite et à l'assurance en application du régime national* ». Ainsi, l'article 2 a été inséré pour garantir les droits des procureurs européens en matière de sécurité sociale. Alors que le salaire net est payé par un organe de l'Union européenne et que les procureurs européens délégués restent membres du ministère public ou du corps judiciaire national, il est impératif de prévoir que les charges relatives à la sécurité sociale et les impôts sur le revenu soient à charge de l'Etat. Si tel n'était pas le cas et que les coûts y relatifs étaient à la charge des procureurs européens délégués, alors leur rémunération, *in fine*, serait inférieure à celle dont ils bénéficiaient avant d'entrer en fonction et leurs droits sociaux ne seraient pas préservés.

L'article 2, paragraphe 2, est destiné à garantir aux procureurs européens délégués l'intégralité des droits dont bénéficient les magistrats du corps judiciaire, par exemple en matière de pensions et de congés.

*

4. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

*

Le Secrétaire-administrateur,
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue