

N° 7760⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980
sur l'organisation judiciaire en vue de l'organisation
de l'Office des procureurs européens délégués**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(15.3.2021)

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE, Président; Mme Stéphanie EMPAIN, Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Cécile HEMMEN, M. Pim KNAFF, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, Mme Viviane REDING, MM. Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Madame le Ministre de la Justice a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 7760 à la Chambre des Députés en date du 1^{er} février 2021. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné et une fiche financière.

Le projet de loi sous rubrique a été présenté aux membres de la Commission de la Justice en date du 10 février 2021. Lors de cette réunion, les membres de la Commission de la Justice ont désigné Madame Stéphanie EMPAIN (groupe politique déi gréng) comme Rapporteur du projet de loi. De plus, la commission parlementaire a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

Le 4 mars 2021, le Conseil d'Etat a rendu son avis sur le projet de loi prémentionné.

En date du 10 mars 2021, la Commission de la Justice a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Lors de sa réunion du 15 mars 2021, les membres de la Commission de la Justice ont adopté le présent rapport.

*

II. OBJET

Le projet de loi n° 7760 est lié au projet de loi n° 7759 relatif à la mise en application du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen et modifiant le Code de procédure pénale.

Alors que le projet de loi n° 7759 porte sur le cadre procédural dans lequel l'Office des procureurs européens délégués exerce les compétences qu'il tient au titre du règlement (UE) 2017/1939, le projet de loi n° 7760 organise la structure de l'Office dans le cadre de l'organisation judiciaire luxembourgeoise. Les modifications concernent la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

L'Office des procureurs européens délégués comprendra deux substituts principaux. Ces derniers peuvent être soit membre actif du ministère public, soit du corps judiciaire. Les procureurs européens délégués sont choisis par le procureur général d'Etat. Ils sont nommés pour un mandat de cinq ans,

renouvelable. Les procureurs européens délégués ont le grade de substitut principal et sont libérés de leurs fonctions nationales pour la durée de leur mandat.

Les procureurs européens délégués jouissent des mêmes droits dont bénéficient les magistrats du corps judiciaire. Au terme de leur mandat, ils sont réintégrés 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.

Les procureurs européens délégués sont assistés d'un secrétariat dans leurs tâches administratives courantes. Le personnel engagé au titre du secrétariat relève de l'administration judiciaire.

*

III. AVIS

Avis du Groupement des Magistrats Luxembourgeois

Dans son avis du 3 mars 2021, le Groupement des Magistrats Luxembourgeois ne formule pas d'observations particulières.

Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg

Le Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg a émis son avis en date du 10 mars 2021.

Il émet les mêmes observations que celles formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mars 2021. L'organisation sous forme d'« office » n'est pas prévue par le Règlement.

Le Conseil de l'Ordre estime que la référence à l'indépendance des procureurs européens délégués est sans intérêt, alors qu'au terme du paragraphe 1^{er} du même article, l'office des procureurs européens délégués est placé sous la direction et la surveillance du procureur européen du Luxembourg. De surcroît, son indépendance est consacrée à l'article 6 du Règlement dans lequel il est indiqué que le Parquet européen est indépendant.

Le Conseil de l'Ordre estime qu'il y a lieu de préciser si les substituts principaux nommés procureurs européens délégués conformément au paragraphe (2) continuent à exercer leurs fonctions de substituts principaux, tel que le permettrait l'article 13, 3^{ème} paragraphe du Règlement.

Les trois premiers alinéas de l'article 75-8quinquies sont superflus aux yeux du Conseil de l'Ordre.

Quant aux dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article 2, le Conseil de l'Ordre se rallie aux remarques formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mars 2021. En ce qui concerne le deuxième alinéa de cet article, le Conseil de l'Ordre propose de préciser l'objet des « droits des magistrats du corps judiciaire », sachant que la notion de « magistrats du corps judiciaire » est inconnue en droit luxembourgeois.

*

IV. Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 4 mars 2021. Dans le cadre de son avis, il prend acte de la volonté des auteurs du projet de loi de mettre en place un Office des procureurs européens délégués et rappelle que le projet de loi sous rubrique est étroitement lié au règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (ci-après « *règlement (UE) 2017/1939* »).

Quant à l'article 1^{er} du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique, d'une part, la terminologie employée par les auteurs du projet de loi et, d'autre part, la reprise au sein du projet de loi de dispositions issues du règlement (UE) 2017/1939.

La désignation des procureurs européens délégués suscite une série d'interrogations de la part du Conseil d'Etat, ainsi que la question de la mise à disposition d'un secrétariat composé de fonctionnaires et d'agents de l'administration judiciaire qui devrait être revue aux yeux du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les dispositions de l'article 2 du projet de loi, ayant trait à la rémunération et aux cotisations sociales, ainsi qu'aux dispositions fiscales applicables aux procureurs européens délégués, le Conseil d'Etat soulève des observations critiques à l'encontre du dispositif proposé et indique que le libellé proposé suscite un certain nombre d'interrogations. Il préconise une intégration de ces dispositions dans la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Enfin, il propose une série de libellés alternatifs visant à reformuler les dispositions du projet de loi sous rubrique.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article unique. – *Insertion d'un nouveau paragraphe 3bis, intitulé « De l'office des procureurs européens délégués » et comprenant les articles 75-8bis à 75-8quater nouveaux*

Article 75-8bis.

L'article 75-8bis., dans sa formulation initiale, faisait référence à la création d'un Office des procureurs européens délégués, opérationnellement indépendant et autonome, et placé sous la direction et la surveillance du procureur européen national. Le libellé initial énumérait également les missions de l'Office des procureurs européens délégués qui sont prévues par le règlement (UE) 2017/1939.

Dans son avis du 4 mars 2021, le Conseil d'Etat rappelle que le « *règlement [(UE) 2017/1939], qui constitue un acte législatif européen directement applicable* » détermine les missions du Parquet européen.

De plus, le Conseil d'Etat se heurte à la terminologie employée et signale que ledit règlement européen n'utilise pas le terme d' « *Office* », qui selon la Haute corporation « [...] *peut éventuellement revêtir une signification dans l'optique d'une structure administrative au sens du nouvel article 75-8quater. Les missions de l'article 4 du règlement (UE) 2017/1939 ne sont toutefois pas exercées par un tel office, mais par les procureurs européens délégués en tant que tels. Le renvoi à un office pose d'ailleurs le problème de la hiérarchie dans cet office et de sa direction* ».

Quant à l'indépendance et l'autonomie de l'Office des procureurs européens délégués, prévues par le paragraphe 2 du libellé initial, le Conseil d'Etat constate que les auteurs de la loi en projet se sont inspirés des dispositions légales applicables à la Cellule de renseignement financier. Or, la formulation proposée suscite des observations critiques du Conseil d'Etat, qui fait observer qu' « [...] *[e]n vertu de l'article 6 du règlement (UE) 2017/1939, le Parquet européen est indépendant. Cette indépendance vaut tant pour le chef du Parquet que pour les procureurs européens et pour les procureurs européens délégués. Nul besoin de répéter cette indépendance dans la loi en projet. La seule question à traiter est celle du rattachement administratif des procureurs délégués qui sont, d'après l'article 8, paragraphe 5, du règlement (UE) 2017/1939, « affectés dans les États membres ».* ».

Quant à la désignation des procureurs européens délégués, le Conseil d'Etat soulève une série d'interrogations et se demande : « [...] *S'agit-il de désigner les procureurs européens délégués parmi les magistrats du parquet ayant au moins le grade de substitut principal en ce sens qu'ils sont choisis parmi les magistrats des parquets ayant ce grade ? S'agit-il au contraire de procéder à une désignation des procureurs européens délégués parmi tous les magistrats du siège ou du parquet remplissant les critères prévus dans le règlement (UE) 2017/1939, à qui le grade de substitut principal sera accordé. Il y a lieu de clarifier ce dispositif [...]* ».

En outre, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu « [...] *de régler la « libération » des magistrats en cause du service judiciaire national [...]* », et il renvoie à une série d'interrogations qui se posent. De plus, il adopte une approche comparative et renvoie au droit belge en la matière.

Le Conseil d'Etat préconise une reformulation du libellé et propose un libellé alternatif.

La Commission de la Justice juge utile de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Ce libellé reformulé fait référence à l'article 17, paragraphe 2 dudit règlement européen qui prévoit qu' « [...] *à compter de leur nomination aux fonctions de procureur européen délégué et jusqu'à leur révocation, les procureurs européens délégués doivent être membres actifs du ministère public ou du corps judiciaire de l'Etat membre qui les a désignés. Ils doivent offrir toutes garanties d'indépendance, disposer des qualifications requises et posséder une expérience pratique pertinente de leur ordre juridique national.* »

Les deux procureurs européens délégués peuvent être soit membre actif du ministère public, soit du corps judiciaire. Ils ont le grade de substitut principal et sont libérés pour la durée de leur mandat qui est de cinq ans et qui est renouvelable.

Le dernier alinéa de l'article sous rubrique 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.

Article 75-8ter.

L'article 75-8ter. est le résultat d'une fusion opérée entre l'article 75-8sexies. et l'ancien article 2 du projet de loi relatif à certains aspects de la rémunération des procureurs européens délégués et aux droits des magistrats. Le Conseil d'Etat préconise l'intégration de cette disposition directement dans la loi précitée du 7 mars 1980.

Ce libellé proposé résulte d'une proposition de texte émise par le Conseil d'Etat et vise à régler la réintégration des procureurs européens délégués au terme de leur mandat. En effet, ces magistrats sont réintégrés 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.

Il 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 au sein du règlement (UE) 2017/1939, à l'endroit de l'article 96, paragraphe 6 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 »*. L'article sous rubrique vise à garantir les droits des procureurs européens en matière de sécurité sociale.

A noter que l'article 2 initial du projet de loi avait fait référence également à l'impôt sur le revenu. Le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique le texte proposé par les auteurs du projet de loi et fait observer que *« [...] Si le système mis en place est à comprendre en ce sens que les procureurs européens délégués devraient assurer eux-mêmes leur couverture sociale pendant la durée de leur mandat, le Conseil d'Etat comprend que l'État luxembourgeois assume les cotisations sociales y afférentes. Il ne saurait toutefois admettre que l'État assume également le paiement des impôts à payer sur la rémunération versée au titre du budget européen, ni des impôts éventuellement dus par le procureur européen délégué en raison d'autres revenus, que ce soit au Luxembourg ou, le cas échéant, dans un autre État [...] »*.

La Commission de la Justice juge utile de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Article 75-8quater.

Les procureurs européens délégués seront assistés d'un secrétariat dans leurs tâches administratives courantes. Le personnel engagé au titre du secrétariat relève de l'administration judiciaire.

Dans son avis du 4 mars 2021, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique le libellé proposé par les auteurs du projet de loi et préconise une reformulation de ce dernier.

Le procureur européen est assisté par ledit secrétariat administratif, au cas où il mènerait une enquête au Luxembourg relevant de ses compétences matérielles.

La Commission de la Justice fait sienne la reformulation proposée par le Conseil d'Etat.

Article 2 initial du projet de loi (supprimé)

L'article 2 initial du projet de loi a été supprimé du projet de loi sous rubrique. Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire de l'article 75-8ter.

VI. TEXTE COORDONNE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7760 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue de l'organisation de l'Office des procureurs européens délégués

Article unique. À la suite de l'article 75-8 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, il est inséré un nouveau paragraphe *3bis*, intitulé « De l'Office des procureurs européens délégués » et comprenant les articles *75-8bis* à *75-8quater* nouveaux, libellés comme suit :

« §*3bis*. – *De l'Office des procureurs européens délégués*

Art. 75-8bis. Les deux procureurs européens délégués désignés par le Luxembourg, pour être nommés, conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, sont choisis par le procureur général d'État.

Le choix est opéré parmi les magistrats de l'ordre judiciaire répondant aux critères prévus par l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

Les procureurs européens délégués ont le grade de substitut principal. Ils sont libérés de leurs fonctions nationales pour la durée de leur mandat. Les postes libérés sont pourvus par de nouvelles nominations.

Les procureurs européens délégués conservent les droits et obligations attachés à leur qualité de magistrat luxembourgeois.

Art. 75-8ter. Les magistrats qui cessent la fonction de procureur européen délégué sont réintégrés à un poste équivalent à la fonction qu'ils exerçaient avant leur nomination. À défaut de vacance de poste adéquat, les magistrats concernés sont réintégrés par dépassement des effectifs.

Les périodes pendant lesquelles les magistrats ont exercé la fonction de procureur européen délégué sont prises en compte comme périodes de service au sein de la magistrature.

Les cotisations sociales ainsi que les contributions à l'assurance dépendance des procureurs européens délégués sont pris en charge par le budget de l'État.

Au cas où leur traitement après réintégration serait inférieur à celui touché en tant que procureur européen délégué, les magistrats concernés bénéficieront d'un supplément personnel de traitement pensionnable tenant compte de la différence entre le traitement touché à la fin de leur mandat de procureur européen délégué et le nouveau traitement. Ce supplément personnel de traitement diminue au fur et à mesure que le traitement augmente avec l'évolution de la carrière.

Art. 75-8quater. Le procureur général d'État met à la disposition des procureurs européens délégués des fonctionnaires et employés de l'État relevant de l'administration judiciaire pour les assister dans l'exercice de leurs fonctions.

Ces fonctionnaires et employés de l'État sont placés sous la direction des procureurs européens délégués. »

Le Rapporteur,
Stéphanie EMPAIN

