

N° 8134

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**déterminant les conditions relatives au
droit de grâce du Grand-Duc**

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 4.1.2023

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

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

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique.— Notre Ministre de la Justice est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc.

Palais de Luxembourg, le 16 décembre 2022

La Ministre de la Justice,

Sam TANSON

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. Objet et définitions

(1) La présente loi a comme objet la mise en œuvre de l'article 39 de la Constitution en déterminant les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.

(2) Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « juridictions » : les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire siégeant en matière pénale ;
- 2° « peines » : les sanctions pénales principales et accessoires prévues par la loi, y compris les incapacités, interdictions et destitutions qui sont prononcées par une juridiction lors de la condamnation pénale d'une personne ;
- 3° « remettre une peine » : dispenser intégralement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée ;
- 4° « réduire une peine » : dispenser partiellement la personne condamnée de l'exécution de la peine prononcée, ou commuer la peine prononcée en une peine moins sévère.

Art. 2. Procédure

(1) Les demandes en grâce individuelles adressées par toute personne intéressée au Grand-Duc sont transmises par la Maison du Grand-Duc au ministre de la Justice qui les transmet au procureur général d'Etat aux fins de la saisine de la commission des grâces. Elles peuvent également être déposées auprès du procureur général d'Etat ou du ministre de la Justice. Les pièces justificatives et pertinentes sont à joindre à la demande écrite qui est dûment motivée et signée par le demandeur, respectivement son avocat. Lorsque le demandeur est mineur, la demande en grâce est introduite par une personne titulaire de l'autorité parentale sur lui ou, le cas échéant, par un avocat mandaté à cette fin. Lorsque le demandeur est un incapable majeur, la demande est introduite par son représentant légal ou, le cas échéant, par un avocat mandaté à cette fin.

(2) Le dossier sur lequel la commission des grâces émet son avis est complété au préalable, sur demande du secrétaire de la commission des grâces, par l'avis et toutes autres informations pertinentes relatives à la situation de la personne condamnée de la part :

- 1° de la Police grand-ducale qui, à cet effet, peut consulter son fichier central ;
- 2° du Service Central d'Assistance Sociale, et, si la personne condamnée n'est pas suivie par un agent de probation ;
- 3° du Service Psycho-Social et Socio-Educatif du centre pénitentiaire dans lequel la personne condamnée est ou a été incarcérée le cas échéant.

Les dispositions de l'article 4, paragraphes 2 à 4, sont applicables à ces informations.

(3) L'avis de la commission des grâces est retourné par le biais du procureur général d'Etat au ministre de la Justice qui le transmet, avec sa proposition, à la Maison du Grand-Duc.

(4) La Maison du Grand-Duc transmet la décision prise souverainement par le Grand-Duc au ministre de la Justice qui en informe le demandeur en grâce par écrit et qui transmet copie de cette information au procureur général d'Etat et à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

(5) Le Grand-Duc ne peut accorder une grâce qu'à titre individuel.

Art. 3. Commission des grâces

(1) Il est institué une commission des grâces qui a comme mission de donner son avis sur chaque demande en grâce.

(2) La commission se compose comme suit :

- 1° quatre magistrats de l'ordre judiciaire, dont :
 - a) un membre de la Cour d'appel ;
 - b) un membre du Parquet général ;
 - c) un membre à choisir parmi les magistrats des tribunaux d'arrondissement, et
 - d) un membre à choisir parmi les magistrats du ministère public près des tribunaux d'arrondissement ;
- 2° un membre d'un des barreaux d'avocats ;
- 3° deux membres des chambres professionnelles.

Pour chaque membre effectif de la commission, un membre suppléant est nommé, à choisir selon les mêmes critères que le membre effectif, qui a vocation à remplacer le membre effectif en cas d'empêchement. Ne peuvent être membres de la commission les magistrats qui ont concouru à l'instruction ou au jugement de l'affaire pénale à l'égard de laquelle la demande en grâce est formulée.

Deux fonctionnaires ou employés de l'administration judiciaire sont nommés respectivement secrétaire et secrétaire suppléant de la commission des grâces.

(3) La commission est présidée par le magistrat de la Cour d'appel ou son suppléant. En cas d'empêchement, la commission est présidée par le magistrat le plus ancien en rang. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. La commission ne peut délibérer valablement que si au moins quatre de ses membres sont présents.

Sur décision du président de la commission, celle-ci peut se réunir exceptionnellement par visioconférence ou autre moyen de télécommunication permettant l'identification des membres participant à la réunion. Les membres qui participent par un tel moyen sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité visés à l'alinéa 1^{er}.

(4) Les membres effectifs et suppléants de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant sont nommés sur proposition :

- 1° du Procureur général d'Etat pour les quatre magistrats, le secrétaire et son suppléant ;
- 2° du Bâtonnier pour le membre du barreau d'avocat, et
- 3° du Président de la chambre professionnelle concernée pour les deux membres des chambres professionnelles.

(5) Les membres effectifs et suppléants, de même que le secrétaire et son suppléant, sont nommés pour un terme de deux ans. Leur mandat est renouvelable. En cas de démission d'un membre effectif ou suppléant ou du secrétaire ou de son suppléant, il est pourvu à une nouvelle nomination dont le bénéficiaire termine le mandat de son prédécesseur.

(6) Le Grand-Duc nomme par arrêté les membres effectifs et leurs suppléants ainsi que le secrétaire et son suppléant dans les conditions déterminées aux paragraphes 2 à 5.

(7) Les membres de la commission ainsi que le secrétaire et son suppléant touchent une indemnité à fixer par règlement grand-ducal qui détermine également les modalités de fonctionnement de la commission.

Art. 4. Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces

(1) Afin de rendre un avis sur une demande en grâce, les membres de la commission des grâces peuvent consulter les jugements et arrêts de condamnation et traiter les informations et données à caractère personnel pertinentes et nécessaires en relation avec l'objet de la demande en grâce en provenance :

- 1° du Répertoire National des Personnes Physiques ;
- 2° du bulletin n° 1 du casier judiciaire ;
- 3° de l'application dénommée « JU-CHA » ;
- 4° du fichier central de la Police grand-ducale ;
- 5° du Service Central d'Assistance Sociale ;
- 6° du fichier « amendes » du Procureur général d'Etat ;
- 7° du fichier « interdictions de conduire » du Procureur général d'Etat ;
- 8° du fichier « exécution des peines » du Procureur général d'Etat ;
- 9° du fichier « personnes détenues » du Procureur général d'Etat ;
- 10° du Registre de Commerce et des Sociétés ;
- 11° du fichier « amendes et frais de justice » de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;
- 12° du fichier « interdictions de conduire » du ministre ayant les transports dans ses attributions.

(2) Les informations visées au paragraphe 1^{er} sont collectées par le secrétaire de la commission ou son suppléant pour être mises à la disposition de la commission des grâces. Ces informations peuvent être partagées avec les agents publics du Ministère d'Etat, du Ministère de la Justice et du Parquet général qui ont un besoin d'en connaître pour la seule finalité du traitement d'une demande en grâce.

L'introduction d'une demande en grâce vaut consentement de la personne concernée au traitement des données pertinentes et nécessaires visées au paragraphe 1^{er}.

(3) Les données à caractère personnel collectées doivent avoir un lien direct avec les motifs de consultation. Seules les données à caractère personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées.

(4) La demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel ayant trait à la demande sont conservés au Ministère de la Justice pendant une durée de cinq ans. Pendant ce délai, seuls les agents publics du Ministère de la Justice qui ont un besoin d'en connaître peuvent y accéder et les modalités de conservation assurent qu'aucune autre personne n'y a accès. Les informations et données à caractère personnel ne peuvent être communiquées à d'autres personnes que celles visées au paragraphe 2 que lorsqu'il existe un motif légitime et licite à cette fin. Après l'expiration du délai de cinq ans, la demande en grâce et l'ensemble des informations et données à caractère personnel y afférentes sont transmises aux Archives nationales.

Une copie de l'avis des grâces et de l'arrêté grand-ducal concernant une demande en grâce sont également conservés au secrétariat de la commission des grâces.

Art. 5. Absence de voie de recours

Les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce ne peuvent faire l'objet d'aucun recours.

Art. 6. Entrée en vigueur

(1) La présente loi entre en vigueur le même jour que l'article 39 de la Constitution tel qu'il est issu de la proposition de révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, XI et XII de la Constitution.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les dispositions de l'article 3 relatives à la commission des grâces entrent en vigueur le jour qui suit la publication de la présente loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 7. Dispositions transitoires

(1) Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux demandes en grâce introduites après son entrée en vigueur.

(2) La commission de grâce instituée conformément à l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce reste en fonction jusqu'à son remplacement conformément à l'article 3 et du règlement grand-ducal y prévu.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a comme objet de déterminer les conditions suivant lesquelles S.A.R. le Grand-Duc peut conférer une grâce aux personnes qui ont été condamnées à une sanction pénale.

L'article 39 nouveau de la Constitution, tel qu'il a été introduit par la proposition de révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (doc. parl. n° 7700) est libellé comme suit : « *Le Grand-Duc a le droit, dans les conditions déterminées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions.* »

Contrairement à l'ancien article 38 de la Constitution¹, portant sur le même sujet, qui avait comme dispositions d'exécution uniquement un arrêté grand-ducal², l'article 39 nouveau de la Constitution requiert expressément qu'une loi soit adoptée qui détermine les conditions suivant lesquelles le Grand-Duc peut exercer le droit de grâce Lui conféré par cet article de la Constitution.

Le présent projet de loi propose de déterminer ces conditions, en s'inspirant largement des modalités pratiques et administratives de la procédure actuelle.

« *Mesure universellement répandue, la grâce plonge ses origines dans les temps les plus reculés, car elle est intimement liée au droit de punir qu'en tous lieux et en tous temps les sociétés organisées se sont reconnues.* »³

1 L'ancien article 38 de la Constitution était libellé comme suit : « *Le Grand-Duc a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.* ».

2 Arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce

3 J. MONTEIL in « La grâce en droit français moderne », Paris, Librairies techniques, 1959, page 5

Cette phrase décrit bien le fait que probablement tous les systèmes juridiques des différentes formes de communautés humaines ayant existé jusqu'à présent connaissaient le droit de grâce, alors que le droit de grâce relève du pouvoir de pardonner, qui est le corollaire du droit de punir⁴.

Déjà dans l'antiquité romaine impériale, les condamnés pouvaient faire appel à l'empereur afin d'être dispensés de l'exécution d'une peine. Après la chute de l'Empire romain en Occident, le morcellement de la souveraineté entraîna une dispersion du pouvoir de gracier, notamment même vers l'Eglise. Mais pendant la période médiévale, la réaffirmation de l'autorité royale dans les différents royaumes européens a rendu au droit de grâce une véritable assise étatique.

Perçu souvent comme l'apanage des rois et autres monarques, qui avaient besoin du droit de grâce pour s'assurer discrétionnairement, si nécessaire, de la fidélité de ses vassaux, d'aucuns étaient convaincus que le droit de grâce n'allait pas survivre aux révolutions et guerres européennes ayant balayé bon nombre de monarchies pour faire place à des républiques.

Or, la survie du droit de grâce dans les régimes républicains a montré que le droit de grâce n'est pas lié intrinsèquement aux monarchies absolues mais bel et bien à la souveraineté⁵, même si cette survie du droit de grâce dans les républiques et monarchies constitutionnelles s'est accompagnée d'une modification de sa nature juridique : droit régalien dans les monarchies absolues, il est devenu un droit constitutionnel.

Par conséquent, le maintien du droit de grâce lors de la révision constitutionnelle ayant introduit l'article 39 nouveau de la Constitution luxembourgeoise ne saurait être considéré comme une anomalie ou une extravagance, quitte à entourer son exercice par des conditions législatives, à l'instar de beaucoup d'autres pays d'ailleurs⁶. A noter que le fait que le droit de grâce du Grand-Duc soit entouré dorénavant de conditions posées par une loi n'est pas non plus une anomalie, alors que le droit de grâce est un attribut de la souveraineté qui réside dans la Nation et dont émanent les pouvoirs de l'Etat, dont notamment le pouvoir législatif, la Chambre des Députés, et le pouvoir exécutif, que le Chef de l'Etat exerce dorénavant conjointement avec le Gouvernement⁷.

En effet, même si le droit de grâce n'a pas toujours fait l'unanimité – « droit régalien suranné » pour les uns, « instrument de régulation de l'engorgement pénitentiaire » pour les autres – il semble que le droit de grâce est toujours considéré comme ayant son utilité et sa place dans les différents systèmes juridiques en tant qu'ultime correctif des peines prononcées, alors que probablement tous les Etats du monde connaissent, aujourd'hui encore, le droit de grâce sous une forme ou une autre et avec des modalités quelque peu divergentes.

Précisément pour cette raison, il convient de passer brièvement en revue les différentes notions voisines et de mettre en exergue les caractéristiques de ces notions qui les distinguent du droit de grâce. A cette fin, il convient de relever que :

- l'amnistie retire à des faits pénalement répréhensibles leur caractère infractionnel, est généralement une prérogative du pouvoir législatif⁸, et est une mesure en règle générale collective qui concerne plusieurs personnes à la fois ;
- la prescription de la peine intervient par le seul écoulement du temps et rend l'exécution de la peine prononcée légalement impossible, tandis que le droit de grâce est la simple dispense facultative de l'exécution d'une peine ;
- la réhabilitation, qui peut intervenir de droit ou sur demande, ne concerne pas l'exécution de la peine mais vise à faire disparaître, après l'exécution de la peine, la condamnation du casier judiciaire afin de faciliter la réinsertion sociale du condamné ;

4 Pauline TÜRK in "Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008 », 2009, Presses Universitaires de France, page 518

5 Pauline TÜRK in "Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008 », 2009, Presses Universitaires de France, page 518

6 Cf. en ce sens en France "L'amnistie et la grâce » in « Les documents de travail du Sénat, série législation comparée », 2007, n° LC 177

7 Cf. les articles 3 et 32, paragraphe 2, nouveaux de la Constitution tels qu'ils ont été introduits par les révisions constitutionnelles récentes.

8 Marc VERDUSSEN et Elise DEGRRAVE in « La clémence et la Constitution belge. Amnistie, grâce et prescription », Bruxelles, Bruylant, 2006

- l'aménagement de la peine est une voie de recours juridictionnelle prévue par la loi qui permet de modifier les modalités d'exécution d'une peine sans en dispenser le condamné.

Concernant les chiffres et statistiques des demandes en grâce, il est renvoyé au rapport d'activité du Ministère de la Justice (partie « service des recours en grâce de l'administration judiciaire ») qui est publié chaque année sur Internet⁹.

Il en résulte notamment que depuis 2017, le nombre des recours en grâce est en baisse constante (365 recours en 2017 et 250 recours en 2021) et que sur un total de 259 demandes d'avis dont la commission des grâces a été saisie en 2021, 87,2% concernaient des interdictions de conduire (226), 8,8% concernaient des peines d'emprisonnement (23), 0,7% concernaient des amendes (2), 0,3% concernaient des confiscations (1), et 2,7% concernaient d'autres peines, comme les travaux d'intérêt général, interdictions de cabaretage, interdictions en application de l'article 11, etc. (7).

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er}. (Objet et définitions)

L'article 1^{er} du projet de loi, en son paragraphe 1^{er}, détermine l'objet de la future loi et, en son paragraphe 2, propose certaines définitions ayant paru utiles et nécessaires afin d'assurer une application correcte de la future loi dans son ensemble.

Les points 1^o et 2^o du paragraphe 2 visent à clarifier qu'uniquement les peines prononcées par les juridictions pénales peuvent faire l'objet d'une grâce. Ainsi, les jugements et arrêts du Tribunal administratif et de la Cour administrative ne peuvent faire l'objet d'une grâce alors qu'ils ne prononcent pas de peine au sens de la future loi sous examen.

Etant donné que la chambre de l'application des peines, instituée dans le cadre de la réforme pénitentiaire par une loi du 20 juillet 2018¹⁰, correspond également à la définition proposée au point 1^o du paragraphe 2, les aménagements de la peine décidés par cette juridiction peuvent également faire l'objet d'une demande en grâce.

En outre, certains éléments du dispositif d'un jugement ou d'un arrêt prononcé par une juridiction de l'ordre judiciaire siégeant en matière pénale ne peuvent pas non plus faire l'objet d'une grâce lorsqu'il ne s'agit pas d'une peine, comme par exemple la condamnation de l'auteur aux frais de justice ou à des dommages-intérêts au bénéfice de la victime de l'infraction pénale qui s'est constituée partie civile.

En revanche, l'ensemble des peines prévues par la loi ainsi que les interdictions et peines accessoires prononcées, notamment, en application des articles 11 et 21 du Code pénal ou d'une autre disposition légale peuvent faire l'objet d'une grâce.

Les points 3^o et 4^o du paragraphe 2 visent à préciser qu'une grâce peut consister à dispenser une personne intégralement ou partiellement de l'exécution de la peine prononcée, et qu'une réduction de la peine peut également consister à remplacer la peine prononcée par une peine moins sévère.

Ad article 2. (Procédure)

Cet article du projet de loi propose la procédure à suivre afin d'introduire une demande en grâce et s'inspire très largement de la procédure informelle qui est actuellement appliquée.

Même si la procédure y prévue n'est pas, en elle-même, une condition pour obtenir une grâce au sens de l'article 39 nouveau de la Constitution, il a paru néanmoins utile, pour des raisons de transparence, de prévoir les modalités y afférentes dans la cadre de la future loi sous examen.

En règle générale, la demande est adressée directement au Grand-Duc, mais il arrive également qu'elle est adressée au Ministre de la Justice ou au Procureur général d'Etat.

A noter que la formulation « ...demandes en grâce individuelles... » utilisée au paragraphe 1^{er} signifie que chaque demande ne doit concerner qu'une seule personne et qu'il n'est pas admis d'introduire une demande qui concernerait plusieurs personnes. Cette disposition s'impose alors que chaque demande en

⁹ Pour le rapport d'activité de l'année 2021, cf. :

<https://gouvernement.lu/fr/publications/rapport-activite/minist-justice/mjust/2021-rapport-activites-mjust.html>

¹⁰ Cf. notamment les articles 696 à 703 du Code de procédure pénale

grâce fait l'objet d'une instruction individuelle au sein de la commission des grâces et qu'un mélange de personnes à ce sujet serait de nature à mettre en danger le bon déroulement de la procédure et la protection des données à caractère personnel des différents demandeurs. En revanche, une même demande en grâce peut concerner plusieurs peines prononcées à l'égard de la même personne.

En tout état de cause, la demande en grâce est transmise par le Procureur général d'Etat à la commission des grâces pour avis. Le secrétariat de la commission prépare alors le dossier en le complétant de toutes informations utiles concernant le demandeur et la peine prononcée, et la commission délibère sur la demande lors d'une réunion.

L'avis de la commission des grâces est ensuite transmis par le biais du Procureur général d'Etat au Ministre de la Justice qui le transmet, avec une proposition de décision, à la Maison du Grand-Duc.

Le Grand-Duc prend alors Sa décision souveraine qui est transmise au Ministre de la Justice qui en informe le demandeur et les instances concernées par l'exécution de la décision souveraine.

Le paragraphe 5 de cet article vise à clarifier qu'une grâce ne peut être accordée qu'à titre individuel à une personne. Cette disposition vise à écarter la possibilité des grâces dites « collectives ». Historiquement, les grâces collectives ont consisté à accorder à un nombre indéterminé de personnes la remise d'une peine, en règle générale une amende de faible envergure, à l'occasion d'un événement d'importance nationale, comme par exemple l'avènement au trône d'un Souverain ou une autre date jubilaire nationale. Or, même si les grâces collectives sont devenues rares¹¹, de sorte qu'elles sont considérées par une grande partie de la doctrine comme étant tombées en désuétude, la question de la possibilité de ces grâces s'est posée lors de l'élaboration du projet de loi sous examen.

Or, si la possibilité d'accorder une grâce reste, en tant que telle, un instrument valable en tant qu'ultime moyen de correctif dans le cadre de l'exécution des peines, toujours est-il que cette plus-value est uniquement assurée sur base d'une évaluation individuelle de chaque cas d'espèce ce qui, par définition, n'est pas le cas lors d'une grâce collective.

En ce sens, le paragraphe 5 sous examen s'inspire de l'article 60, paragraphe 2, de la Loi fondamentale allemande et de l'article 17 de la Constitution française, révisée sur ce point en 2008, qui prévoient des dispositions similaires. A noter que la Constitution belge ne prévoit pas de disposition similaire, même si la doctrine belge est majoritairement de l'avis que les grâces collectives sont également tombées en désuétude en Belgique.

A noter que les grâces collectives ne sont pas à confondre avec les amnisties qui, elles, sont de la compétence du législateur qui peut, par voie législative, toujours adopter des amnisties.

Ad article 3. (Commission des grâces)

Cet article du projet de loi reprend en substance les dispositions de l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la commission de grâce, tout en les complétant de certaines dispositions nouvelles jugées pertinentes et nécessaires.

En vertu du paragraphe 1^{er}, la commission des grâces est donc appelée à donner son avis sur chaque demande en grâce dont est saisie le Grand-Duc.

A noter que le paragraphe 5 propose de porter la durée du mandat des membres de la commission des grâces d'un an à deux ans, alors qu'il s'est avéré que la durée de mandat d'un an est très courte.

En outre, le paragraphe 7 de l'article sous examen prévoit une base légale appropriée pour l'indemnité que les membres de la commission touchent, alors que cette indemnité n'est actuellement accordée que sur base d'une décision du Gouvernement en Conseil.

Ad article 4. (Accès aux informations et aux données à caractère personnel par la commission des grâces)

Cet article de la future loi sous examen propose des dispositions légales concernant la collecte d'informations par la commission des grâces afin de pouvoir rendre un avis circonstancié et actualisé par rapport à la personne demanderesse et sa situation eu égard à des faits pénaux et l'exécution des peines prononcées à son égard.

A cette fin, le paragraphe 1^{er} de cet article prévoit la liste limitative des fichiers qui peuvent être consultés, soit par la Police, le Service Central d'Assistance Sociale et les Services Psycho-Social et

¹¹ Au Luxembourg, la dernière grâce collective remonte au 23 juin 1998.

Socio-Educatifs des centres pénitentiaires lorsqu'ils sont demandés en leur avis, soit par le secrétaire de la commission des grâces elle-même, afin que cette dernière puisse s'entourer des informations pertinentes et actuelles pour émettre un avis.

L'ensemble des informations collectées sont ensuite transmises par la commission des grâces via le Procureur général d'Etat au Ministre de la Justice et la Maison du Grand-Duc, afin que toutes les instances concernées disposent des mêmes informations pour rendre leur avis, respectivement prendre une décision souveraine.

Il est en effet indispensable que la commission des grâces puisse vérifier la ou les adresses indiquées par le demandeur (fichier *sub* 1°), qu'elle ait un aperçu de toutes les condamnations prononcées à l'égard du demandeur (fichier *sub* 2°), qu'elle puisse s'informer de l'état actuel d'une procédure judiciaire en cours (fichier *sub* 3°), qu'elle soit informée si des faits pénaux nouveaux ont été enregistrés à l'égard du demandeur (fichier *sub* 4°), qu'elle soit informée sur l'ensemble des amendes pénales à charge du demandeur (fichier *sub* 6°), qu'elle soit informée de la situation actuelle des interdictions de conduire judiciaires prononcées à l'égard du demandeur (fichier *sub* 7°), qu'elle soit informée de la situation actuelle de l'exécution des peines prononcées contre le demandeur (fichier *sub* 8°), qu'elle soit informée de la situation de détention en prison du demandeur (fichier *sub* 9°), qu'elle soit informée des éventuelles activités professionnelles indépendantes du demandeur (fichier *sub* 10°), qu'elle soit informée sur l'état de paiement des amendes à charge du demandeur (fichier *sub* 11°), et qu'elle soit informée si le demandeur en grâce pour une interdiction de conduire judiciaire ne se trouve pas par ailleurs sous le coup d'une interdiction de conduire administrative prononcée par le ministre ayant les transports dans ses attributions.

Ad article 5. (Absence de voie de recours)

Cet article du projet de loi prévoit qu'aucune voie de recours n'existe contre les décisions du Grand-Duc portant refus partiel ou intégral d'une demande en grâce. Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, il a paru indiqué de régler cette question expressément dans le texte de la future loi sous examen, alors qu'elle est de nature à prêter à discussion.

Sans vouloir entrer dans la discussion des « actes de gouvernement »¹², il est communément admis par les doctrines française, belge et allemande¹³ que le droit d'accorder ou de refuser une grâce est un « acte souverain » qui ne saurait faire l'objet d'un recours juridictionnel.

Hormis le fait qu'une grâce n'est toujours qu'une faveur et jamais un droit, force est de constater en outre que l'argument principal qui jouerait en faveur d'un recours juridictionnel, à savoir la protection juridictionnelle effective dont doit disposer chaque citoyen dans un Etat de droit, n'est pas un argument dirimant en l'occurrence. En effet, dans le cas des grâces, le citoyen a déjà pu bénéficier d'un double degré de juridiction devant les juridictions pénales elles-mêmes, d'un recours en cassation, éventuellement d'un recours devant la Cour européenne des droits de l'Homme, voire d'un recours devant la chambre de l'application des peines. Prévoir une voie de recours contre un refus de grâce équivaldrait donc quasiment à créer une nouvelle voie de recours additionnelle, dont la nécessité voire la plus-value n'est pas établie.

S'y ajoute qu'une telle voie de recours devrait être prévue, selon les principes généraux de notre système juridique, devant les juridictions administratives alors que la décision en cause devrait être qualifiée de décision administrative. Or, cela reviendrait à refaire devant les juridictions de l'ordre administratif un procès qui a déjà été mené devant les juridictions de l'ordre judiciaire, alors que, en règle générale, les demandeurs avancent dans le cadre de leur demande en grâce du moins en partie les mêmes arguments que ceux déjà avancés devant le juge judiciaire.

Ad article 6. (Entrée en vigueur)

Cet article du projet de loi prévoit une entrée en vigueur différente que celle prévue par le droit commun, alors que l'objectif est de faire entrer en vigueur la future loi sous examen le même jour que la révision constitutionnelle dont sera issu l'article 39 nouveau de la Constitution, étant la base constitutionnelle de la présente loi. Une entrée en vigueur concomitante des deux dispositions légales en

12 Cf. notamment Rusen ERGEC & Francis DELAPORTE *in* „Le contentieux administratif en droit luxembourgeois », Bulletin de jurisprudence administrative, édition 2021, page 37, n° 48 et 49

13 La Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé par une décision de principe du 24 avril 1969 qu'en Allemagne les refus de grâce ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

cause serait en effet la meilleure hypothèse, alors qu'il est admis qu'au vu du libellé du futur article 39 de la Constitution, le Grand-Duc ne saurait plus accorder des grâces après l'entrée en vigueur de cet article, si la loi sous examen n'est pas également entrée en vigueur.

Néanmoins, afin de pouvoir entamer dans l'immédiat les démarches nécessaires pour l'organisation de la nouvelle commission des grâces, il est également proposé, par le paragraphe 2 de cet article, de faire entrer en vigueur l'article 3 de la future loi sous examen, qui règle l'organisation de la commission des grâces, le jour qui suit la publication de la future loi sous examen au Journal officiel.

Ad article 7. (Dispositions transitoires)

Au vu de la grande différence entre les situations juridiques avant et après l'entrée en vigueur de la future loi sous examen, il est proposé, par le paragraphe 1^{er} de cet article, de la rendre applicable uniquement aux demandes en grâce introduites après son entrée en vigueur.

En outre, le paragraphe 2 de cet article vise à prévoir que la commission des grâces instituée sur base des anciennes dispositions puisse continuer à travailler normalement, même sur les demandes en grâce introduites après l'entrée en vigueur de la future loi sous examen, jusqu'à son remplacement en bonne et due forme sur base des nouvelles dispositions légales.

*

FICHE FINANCIERE

(article 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget,
la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat)

Le présent projet de loi aura un impact financier sur le budget du Ministère de la Justice. Les coûts engendrés sont constitués par des jetons de présence qui sont versés aux membres de la commission des grâces. Même si les montants des jetons de présence ne seront en définitive fixés que par le futur règlement grand-ducal visé à l'article 3, paragraphe 6, de l'avant-projet de loi en cause, il convient néanmoins d'indiquer les coûts grevant dorénavant le budget de l'Etat dès l'adoption du projet de loi prévoyant la base légale y afférente.

Situation actuelle :

Sur base d'un arrêté du Gouvernement en Conseil, les membres de la commission des grâces et le secrétariat touchent actuellement depuis 2010 les indemnités suivantes :

- 13,94.- euros pour les 4 membres dits « internes » (magistrats) ;
- 18,59.- euros pour les 3 membres dits « externes » (représentant du barreau d'avocats et représentants des chambres professionnelles).

En moyenne, la commission des grâces a 16 réunions par an.

Les deux secrétaires de la commission des grâces touchent 669,36.- euros par an.

Le budget de l'Etat est donc actuellement grevé comme suit :

$$[(13,94.- \times 4) + (18,59.- \times 3) \times 16] + (669,36 \times 2) = \mathbf{3.123,20 \text{ euros par an}}$$

Situation future :

Il est proposé de prévoir dorénavant des jetons de présence par réunion à laquelle les membres de la commission et un des secrétaires participeront comme suit :

- 60.- euros pour chacun des 7 membres de la commission par séance ;
- 45.- euros pour le secrétaire de la commission par séance.

En admettant que la commission des grâces aura dorénavant également en moyenne 16 réunions par an, le budget de l'Etat sera donc dorénavant grevé comme suit :

$$[(60.- \times 7) + (45.- \times 1)] \times 16 = \mathbf{7.440.- \text{ euros par an}}$$

Les **coûts supplémentaires par an** à charge du budget du Ministère de la Justice s'élèveront donc à : 7.440.- - 3.123,20.- = **4.316,80.- euros**.

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc
Ministère initiateur :	Ministère de la Justice
Auteur(s) :	Luc REDING
Téléphone :	247-84555
Courriel :	luc.reding@mj.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Déterminer les conditions légales suivant lesquelles le Grand-Duc peut accorder des grâces (loi d'exécution du nouvel art. 39 Const., proposition de révision n° 7700)
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :	
	Ministère d'Etat / Maison du Grand-Duc
	Administration judiciaire (Parquet général, SCAS, commission des grâces)
	Ministère de la Sécurité intérieure (Police grand-ducale)
	Chambres professionnelles
	Barreaux d'avocats
Date :	22/11/2022

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
 Si oui, laquelle/lesquelles :
 Ministère d'Etat
 Parquet général (SCAS, commission des grâces)
 Ministère de la Sécurité intérieure (Police grand-ducale)
 Barreaux d'avocats
 Remarques/Observations :
 Les remarques et observations ont été intégrées dans le projet de loi.

2. Destinataires du projet :

– Entreprises/Professions libérales :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Citoyens :	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
– Administrations :	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.¹
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
 Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
 Remarques/Observations :
 Non nécessaire, nouvelle loi autonome

¹ N.a. : non applicable.

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
- Remarques/Observations :
Non applicable
6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
- Si oui, quel est le coût administratif³ approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
Consultation par la commission des grâces des fichiers concernant l'exécution des peines, emprisonnement, amendes, casier judiciaire, interdictions de conduire, etc. (cf. art. 4 du projet de loi)
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁴ ? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
Les mêmes données que sub a)
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
- Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
- Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
Si oui, lequel ?
Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez pourquoi :
Il s'agit de dispositions légales qui s'appliquent de la même façon à toutes les personnes sans distinctions eu égard au sexe ou au genre de la personne.
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.
Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)