



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2022-2023

CC,CL/LW

P.V. J 11
P.V. IR 07

Commission de la Justice

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 07 décembre 2022

Ordre du jour :

1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et examen d'une série d'amendements

2. 6956 Uniquement pour les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle :

Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteur : Madame Nathalie Oberweis

- Adoption d'un projet de rapport

3. 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. Claude Lamberty remplaçant M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Jean-Philippe Schirtz, du Ministère d'Etat

M. Brian Halsdorf, du groupe parlementaire LSAP

Me Patrick Kinsch, Avocat à la Cour

Mme Carole Closener, M. Christophe Li, Mme Danielle Wolter de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Pim Knaff, membre de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Nathalie Oberweis, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat
Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

- 1. 8049 Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et abrogation de l'article 40, alinéa 1er, point 2) de la loi modifiée du 7 juin 1980 sur l'organisation judiciaire**

Désignation d'un rapporteur

La Commission de la Justice juge utile de désigner M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) comme Rapporteur de la future loi. Les Députés sont informés du fait qu'une telle désignation nécessite encore une modification temporaire de la composition de la Commission de la Justice qui sera effectuée lors d'une prochaine séance plénière de la Chambre des Députés.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 29 novembre 2022, le Conseil d'Etat constate que la proposition de loi n° 8049 « [...] opte pour l'application du droit commun tant substantiel que procédural à un membre du Gouvernement mis en cause dans une affaire pénale, sauf pour ce qui est de sa mise en accusation proprement dite, qui, ainsi que l'exige l'article 82 de la Constitution, est réservée à la Chambre des députés. L'application du droit commun est également exclue en ce qui concerne la citation directe par une personne lésée, la plainte avec constitution de partie civile, la décision d'ouvrir une enquête préliminaire ou une instruction judiciaire. Ainsi, toutes les garanties de prévisibilité sont données à la fois pour ce qui est des infractions et des sanctions et pour ce qui est de la procédure applicable.

Le Conseil d'État n'entend pas revenir sur ses considérations faites dans le cadre de ses avis relatifs aux dispositions analogues contenues dans la proposition de révision n° 7700¹, qui sont toujours d'actualité, mais il note que la proposition de loi sous avis est, à l'instar de ces textes, sous-tendue par la volonté de procéder à une « démocratisation » des procédures concernées par la réduction de leurs spécificités au seul point, toutefois essentiel, de la décision de principe d'entamer des poursuites (« la mise en accusation » au sens large inscrit à l'article 82 de la Constitution), en substituant la décision de la Chambre des députés à celle du procureur d'État pour ce qui est de l'exercice de l'opportunité des poursuites ».

Dans le cadre de l'examen des articles inhérents à ladite proposition de loi, le Conseil d'Etat soulève un certain nombre de critiques à l'égard des dispositions proposées. Ainsi, il plaide en faveur d'un meilleur agencement des dispositions portant sur la procédure pénale qui sont actuellement source d'insécurité juridique.

Quant à l'article 1^{er} portant sur le champ d'application de la future loi, le Conseil d'Etat estime que cette disposition est à examiner ensemble avec l'article 11 de la proposition de loi, qui supprime le point 2) de l'article 40, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire. Le Conseil d'Etat signale que le législateur entend déjà modifier le point 8 de la loi prémentionnée dans le cadre du projet de loi n°7323B², dès lors il met en garde la Commission de la Justice contre un risque de « [...] *contrariété avec le droit européen, la proposition de loi sous avis de dispositions assurant le respect de ce prescrit de l'Union européenne* ». Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'article 11 du projet de loi, tout en suggérant un libellé alternatif dans le cadre de son avis prémentionné qui pourrait être repris par la commission parlementaire.

Une autre disposition qui suscite des observations critiques de la part du Conseil d'Etat constitue l'article 4, alinéa 1^{er}, de ladite proposition de loi. L'article a trait à l'autorisation que le procureur d'État doit demander à la Chambre des Députés pour « *les mesures d'enquête s'appliquant à un membre du Gouvernement, ainsi que l'ouverture éventuelle d'une instruction en ce qui le concerne* ». Le Conseil d'Etat est amené à s'interroger sur « [...] *la notion même d'« enquête »*. *S'agit-il déjà d'une enquête préliminaire qui est uniquement destinée à vérifier l'existence d'éventuelles infractions, notamment si le membre du Gouvernement fait l'objet d'une dénonciation au procureur d'État, et dont il s'agit d'établir le sérieux dans un premier stade ? Ensuite, cette disposition signifie-t-elle que l'autorisation doit être demandée avant l'ouverture d'une enquête préliminaire dirigée initialement déjà contre une telle personne nommément désignée ou bien doit-elle déjà être présentée à un stade antérieur dès qu'un membre du Gouvernement pourrait seulement être concerné par une telle enquête ? Quid par ailleurs si la Chambre des députés ne répond pas à la demande formulée par le procureur d'État ou si elle y donne une réponse négative, même si le dossier contient des éléments à charge suffisants ? De même, le Conseil d'État souligne que, dans le cadre d'une affaire*

¹ Avis du Conseil d'État du 9 mars 2021 (doc. parl. n° 7700³) ; avis complémentaire du 16 juillet 2021 (doc. parl. n° 7700⁷) ; deuxième avis complémentaire du 12 octobre 2021 (doc. parl. n° 7700¹¹).

² Projet de loi sur le statut des magistrats et portant modification :

1. du Code pénal ;
2. du Code de procédure pénale ;
3. de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure de cassation ;
4. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
5. de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
6. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle ;
7. de la loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés de justice ;
8. de la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ;
9. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;
10. de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État

envisagée contre un (ancien) membre du Gouvernement, la Chambre des députés, en tant qu'organe politique, pourrait poursuivre des intérêts qui pourraient ne pas se recouper avec ceux de la personne concernée, pour ce qui est des droits de la défense.

Dans un autre ordre d'idées, le Conseil d'État s'interroge sur la situation procédurale des personnes tierces intervenant dans un tel dossier, que ce soit en tant qu'éventuel coauteur ou complice ou que ce soit en tant que « partie civile ». La question se pose notamment de savoir si un éventuel refus de la Chambre des députés s'imposerait également pour ce qui est des actes d'enquête visant d'autres personnes que le membre du Gouvernement concerné, et empêchant dès lors également la procédure de continuer à l'encontre de ces personnes. De même, un tel refus risque de nuire aux droits de la défense de cette tierce personne, qui se verrait ainsi privée de la possibilité de faire procéder à des actes de procédure à sa décharge.

Par ailleurs, l'alinéa 1^{er} impose au procureur d'État de soumettre à la Chambre des députés pour autorisation toute mesure d'enquête et non pas seulement l'ouverture d'une telle enquête, tandis que, pour ce qui est d'une instruction, qui ne peut être comprise que comme une instruction judiciaire au sens du Code de procédure pénale, une autorisation n'est requise qu'au moment de son ouverture. Or, le Conseil d'État estime, pour ce qui est de la première hypothèse, qu'une telle obligation constituerait un frein difficilement acceptable au travail judiciaire au quotidien et attire l'attention des auteurs sur le système belge³, dans lequel l'intervention de la Chambre des représentants belge est limitée à trois éléments clés de la procédure, à savoir la réquisition en vue du règlement de la procédure, la citation directe devant la cour d'appel et l'arrestation hormis le cas de flagrant délit.

De même, si l'enquête préliminaire est suivie de l'ouverture d'une instruction judiciaire, faudrait-il alors que le procureur d'État demande une nouvelle autorisation, ou bien est-ce qu'une autorisation initiale couvre toute la procédure subséquente jusqu'à sa clôture ? Ainsi qu'il est rédigé actuellement, le texte sous avis est ambigu sur ce point, ambiguïté qui n'est pas résolue par les articles 5 et 6 qui suivent. À nouveau, il y va de l'efficacité de l'action judiciaire. Il importe dès lors de préciser également ce point au texte sous examen.

Que signifient les termes « ouverture éventuelle » ? Est-ce à dire que, une fois l'autorisation donnée, le procureur d'État conserve le droit de finalement renoncer à une telle mesure ? Quid si le juge d'instruction, qui est toujours saisi in rem, décide, en application de son pouvoir souverain, d'inculper un membre du Gouvernement qui ne figurait pas au réquisitoire initial du procureur d'État, voire n'apparaissait pas encore au dossier à ce moment ? Ne faudrait-il pas prévoir une procédure spécifique garantissant les prérogatives de la Chambre des députés en cette hypothèse ?

En raison de toutes ces interrogations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen, qui est source d'insécurité juridique ».

Pour ce qui est de l'alinéa 2 de l'article 4, le Conseil d'Etat formule un libellé alternatif que la commission parlementaire pourrait reprendre dans le cadre de son instruction parlementaire. De plus, il renvoie au risque de contrariété de l'article du projet de loi avec le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen. Par conséquent, il s'y oppose formellement. Il esquisse également des pistes de réflexion à l'adresse du législateur qui permettraient au Conseil d'Etat de lever son opposition formelle.

³ Loi belge du 25 juin 1998 réglant la responsabilité pénale des ministres : https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=98-06-27&numac=1998021268.

Quant à l'article 5 de la proposition de loi, le Conseil d'Etat « [...] *demande, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 10bis de la Constitution, de compléter, à la dernière ligne du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'énumération des juridictions pénales en y ajoutant la chambre criminelle. En effet, omettre cette juridiction introduirait une inégalité de traitement entre les citoyens, selon l'interprétation faite par la Cour constitutionnelle de l'article 10bis de la Constitution* ».

Echange de vues

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) fait part de ses inquiétudes quant à la mise en vigueur de la future loi, tout en renvoyant aux dispositions qui seront applicables une fois que la proposition de révision de la Constitution n° 7700 sera également adoptée par le Parlement. Ainsi, il est probable que les deux dispositifs seront simultanément applicables pendant un certain laps de temps tout en étant divergents sur certains points, ce qui accroît le risque qu'une décision de nullité sera prononcée par la juridiction compétente pour un vice de forme.

Par ailleurs, l'orateur plaide en faveur de consacrer formellement, dans la future loi, une disposition autorisant les Députés, dans le cadre de la procédure soumise au secret de l'instruction et qui se déroulera sous la seule compétence des autorités judiciaires, de transmettre des questions éventuelles sur les faits reprochés au membre du Gouvernement visé, respectivement informer les autorités judiciaires d'éléments et d'informations dont ils ont obtenu connaissance et qui sont en lien avec l'infraction reprochée.

En outre, il y a lieu de garantir que les Députés puissent, dans le cadre de la procédure à mettre en place, consulter le dossier et se forger une opinion sur les faits reprochés et la culpabilité éventuelle du membre du Gouvernement visé.

M. Léon Gloden (CSV) est d'avis qu'il y a lieu d'éviter toute ambiguïté juridique en la matière. Aux yeux de l'orateur, il est essentiel que le texte de la future loi énonce la validité de la procédure pénale en cours, même si la révision constitutionnelle entre en vigueur postérieurement. Il serait préjudiciable pour la Chambre des Députés si les questions procédurales n'étaient pas tranchées en amont de l'entrée en vigueur de la future loi, comme ceci exposerait l'institution publique au ridicule.

M. Charles Marquie (Président, déi gréng) souligne l'importance de la continuité de la procédure pénale entamée sous le régime de la future loi, une fois que la révision constitutionnelle prémentionnée sera pleinement applicable. Une telle approche permettra aussi à la personne visée de garantir ses droits de la défense.

Quant à l'instruction parlementaire de la proposition de loi sous rubrique, l'orateur est d'avis que celle-ci pourra être clôturée en début de l'année 2023. Ainsi, la Commission de la Justice collaborera étroitement avec les agents de la cellule scientifique de l'administration parlementaire et Me Patrick Kinsch dans ce dossier parlementaire, afin que la Chambre des Députés puisse procéder à l'adoption de la proposition de loi au mois de janvier 2023.

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) se demande si une disposition transitoire ne devrait être insérée dans la future loi. Ainsi, la mention *expressis verbis* du fait que la consultation du dossier pénal par les Députés dans le cadre de la procédure pénale applicable aux membres du Gouvernement, ne peut constituer un vice de procédure rendant nulle la procédure entamée. A rappeler que le secret de l'instruction s'applique et qu'il y a lieu de garder à l'esprit que la procédure pénale ordinaire, applicable aux personnes qui ne sont pas membres du Gouvernement, ne prévoit pas une telle consultation du dossier pénal par les Députés. Il s'agit dès lors d'une différence de traitement sur laquelle il y a lieu de légiférer.

Mme Danielle Wolter (Juriste de la cellule scientifique) explique que ce point a été pris en compte lors de l'élaboration de la proposition de loi. Ainsi, l'article 13 de la future loi précise que celle-ci cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution et abrogeant son article 82 actuellement en vigueur. Dans ce cas, les actes d'enquête, d'instruction et de poursuite valablement accomplis sous l'empire de la présente proposition de loi continueront de produire leurs effets légaux dans le cadre de la suite de la procédure visant le membre du Gouvernement.

Quant à la faculté pour les Députés de saisir le ministère public de questions et d'informations, dont ils ont pris connaissance et qui sont directement liées à l'enquête pénale visant un membre du Gouvernement, l'oratrice explique qu'elle ne voit pas la nécessité d'ajouter une disposition expressément dans la future loi, étant donné que chaque personne peut, d'ores et déjà, s'adresser au ministère public et lui fournir des informations en lien avec une infraction pénale.

M. Léon Gloden (CSV) estime que dans le rapport de la Commission de la Justice, il y a lieu de préciser ce droit des Députés.

M. Mars Di Bartolomeo (Rapporteur, LSAP) confirme qu'un tel passage figurera soit par écrit dans le rapport de la commission parlementaire, soit dans le discours oral du Rapporteur sur la proposition orale en séance plénière de la Chambre des Députés.

Il y a lieu de préciser que le ministère public dispose de l'opportunité des poursuites et décide souverainement si les questions qui lui ont été transmises sont à considérer comme étant pertinentes. Au cas où ces informations ou questions n'apportent aucun élément nouveau à l'enquête ou si elles sont jugées comme étant non-pertinentes, elles ne seront pas prises en considération par le ministère public.

M. Gilles Roth (CSV) renvoie à la forme y applicable et se demande si un courrier devra être adressé, par l'intermédiaire du Président de la Chambre des Députés, au ministère public. Aux yeux de l'orateur, la forme écrite s'impose et une telle transmission ne peut se faire par la voie orale.

A noter que les Députés ont ici une double fonction, comme ils peuvent consulter le dossier pénal et ils leur incombent de décider sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement. Ainsi, ils se substituent à la chambre du conseil d'une juridiction répressive et peuvent solliciter un complément d'information. De plus, comme le dossier pénal sera renvoyé à la Chambre des Députés et accessible aux Députés, ces derniers prennent également connaissance, de manière indirecte, si les questions ou informations qu'ils ont transmises au ministère public ont impacté l'enquête effectuée par les autorités judiciaires.

Mme Josée Lorsché (généraliste) prend position sur les formalités applicables et indique qu'*a priori* chaque citoyen peut adresser un courrier au ministère public, sans devoir passer par le Président de la Chambre des Députés. L'oratrice juge inopportune la procédure esquissée de faire intervenir, comme intermédiaire, le président de l'institution, étant donné que les questions élaborées par un Député du Parlement ou encore les informations dont ce Député a pris connaissance, ne reflètent pas forcément l'opinion d'autres Députés en la matière. Ainsi, il peut s'agir d'une action isolée d'un Député qui n'agit pas au nom du Parlement entier.

Mme Carole Hartmann (DP) renvoie à son expérience professionnelle en tant qu'avocat et explique que la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement ne peut solliciter un complément d'information. Seule la chambre du conseil de la Cour d'appel peut ordonner une telle mesure. Il s'agit d'un élément important à prendre en considération par les membres de la commission parlementaire dans le cadre de l'instruction parlementaire de la future loi.

M. Mars Di Bartolomeo (Rapporteur, LSAP) indique que la question de la formalité d'un tel courrier à adresser au ministère public devra faire l'objet d'une réflexion approfondie et sera également discutée en interne, avant qu'une décision finale y sera prise.

Nonobstant ce point, chaque Député a le droit de transmettre au ministère public des informations dont il a pris connaissance et des questions en lien avec la procédure pénale en cours visant le membre du Gouvernement. Il constate que cette interprétation est partagée par l'unanimité des Députés présents lors de la réunion de ce jour.

M. Gilles Roth (CSV) souhaite que ce point soit acté dans le procès-verbal de la réunion de ce jour. Quant aux modalités de transmission desdites informations et questions susceptibles d'impacter l'enquête, l'orateur indique qu'il ne s'oppose pas à ce que chaque Député transmette un tel courrier en son nom propre au ministère public, sans faire intervenir le Président de la Chambre des Députés comme intermédiaire en la matière.

- ❖ Maître Patrick Kinsch (Avocat à la Cour) renvoie à l'avis du Conseil d'Etat et indique qu'il ressort de cet avis que la Haute Corporation marque une nette préférence pour préciser dans le texte de la future loi que le ministère public devra solliciter l'autorisation du Parlement seulement pour l'ouverture d'une telle enquête et non pas, par la suite, pour toute mesure d'enquête additionnelle ce qui constituerait sans doute un frein à l'efficacité de la justice. Il serait utile d'aligner la loi luxembourgeoise sur les opinions défendues en droit belge en la matière.

M. Mars Di Bartolomeo (Rapporteur, LSAP) signale qu'un autre point délicat constitue la question si le ministère public peut mener des actes d'enquêtes à l'encontre d'un membre du Gouvernement, sans que la Chambre des Députés ait donné son autorisation à ouvrir formellement une enquête. Il s'agit d'un point qui a été soulevé par le Conseil d'Etat dans l'avis prémentionné et nécessite une prise de position claire et non-équivoque de la part des Députés.

Maître Patrick Kinsch (Avocat à la Cour) signale que les auteurs belges sont d'avis, en effet, qu'une telle façon de procéder est régulière. Par cette façon de procéder, le ministère public peut effectuer un examen préalable des faits et peut, par exemple, conclure que des informations qui lui ont été relatées ne sont pas constitutives d'une infraction pénale ou que ces informations s'avèrent non avérées ou non-fondées. Ce que les opinions des auteurs belges ne permettent cependant pas, c'est une audition du membre du Gouvernement sur les faits reprochés, sans qu'une autorisation formelle ait été accordée par le Parlement belge.

A noter que rien n'empêche à préciser mieux ce sujet au sein de la future loi.

*

Décisions prises par la Commission de la Justice: La Commission de la Justice juge utile de convenir d'une réunion avec les représentants du Conseil d'Etat sur les amendements à adopter dans le cadre de l'instruction parlementaire en cours.

L'unanimité des Députés estime que lors d'une telle enquête, les Députés peuvent transmettre leurs questions éventuelles et informations sur l'infraction reprochée au membre du Gouvernement au ministère public.

*

2. 6956 Uniquement pour les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle :

Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Adoption d'un projet de rapport

M. Mars Di Bartolomeo (Président, LSAP) rappelle que le projet de rapport portant sur la Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution de Mme Nathalie Oberweis (déi Lénk) a été transmis aux Députés en amont de la réunion de ce jour.

Il est proposé d'adopter ledit projet de rapport, avec la mention expresse que la commission parlementaire recommande à la Chambre des Députés de refuser l'adoption de ce texte lors de la séance plénière.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord favorable des membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

*

3. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact