



## Commission de la Justice

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2023

##### Ordre du jour :

1. 8134 **Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc**
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi et examen des articles
  
2. **Divers**

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Gilles Baum remplaçant M. Pim Knaff, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement remplaçant M. Marc Goergen, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, 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, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Luc Reding, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Goergen, M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

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

M. Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat

\*

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

\*

## 1. 8134 **Projet de loi déterminant les conditions relatives au droit de grâce du Grand-Duc**

### Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission de la Justice désignent leur Président, M. Charles Margue (déi gréng), comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

### Présentation du projet de loi

M. Charles Margue (Président-Rapporteur) explique, en guise d'introduction, l'historique lié au droit de grâce et la philosophie inhérente de cette disposition qui date de l'ancien régime.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) confirme que le droit de grâce constitue un reliquat historique. Dans le cadre de la révision constitutionnelle récemment adoptée par le Constituant, le Parlement aurait pu décider de ne pas reprendre cette disposition dans la refonte constitutionnelle. Or, le choix politique en la matière a été fait dans le sens de maintenir cette disposition dans la révision constitutionnelle, c'est la raison pour laquelle le présent projet de loi entend légiférer sur la mise en œuvre de l'article 39<sup>1</sup> 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. Il ressort du libellé de l'article 39 prémentionné qu'il s'agit d'une matière réservée à la loi.

A noter que l'article 38<sup>2</sup> actuel de la Constitution, qui restera applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, confère au Grand-Duc un droit de grâce. Si les Députés

---

<sup>1</sup> L'article 39 nouveau de la Constitution, tel qu'il a été introduit par la proposition de révision des Chapitres Ier, 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.* »

<sup>2</sup> « *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.* ».

sont intéressés par le nombre de demandes introduites, il y a lieu de signaler que le rapport d'activité du ministère de la Justice, qui est publié<sup>3</sup> annuellement sur internet du ministère, fournit des statistiques en la matière.

L'expert gouvernemental explique que le droit de grâce a fait partie intégrante de la Constitution depuis 1868. Le législateur national n'a jusqu'à présent jamais légiféré en la matière. A noter que la plupart des Etats européens qui disposent d'un chef d'Etat monarque prévoient un tel droit de grâce.

Quant à la terminologie, il y a lieu de distinguer le droit de grâce des notions voisines existantes.

Ainsi, il convient de relever plusieurs éléments distincts :

- l'amnistie retire à des faits pénalement répréhensibles leur caractère infractionnel, est généralement une prérogative du pouvoir législatif 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 ;
- 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.

## **Examen des articles**

### Art. 1<sup>er</sup>. 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.

### Commentaire :

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, en son paragraphe 1<sup>er</sup>, 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.

---

<sup>3</sup> 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>

Les points 1° et 2° 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 2018<sup>4</sup>, correspond également à la définition proposée au point 1° 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° et 4° 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.

## 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.

---

<sup>4</sup> Cf. notamment les articles 696 à 703 du Code de procédure pénale

(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.

Commentaire :

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 le 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<sup>er</sup> 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 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 rares<sup>5</sup>, 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.

---

<sup>5</sup> Au Luxembourg, la dernière grâce collective remonte au 23 juin 1998.

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, la 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.

### 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<sup>er</sup>.

(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.

#### Commentaire :

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<sup>er</sup>, la commission des grâces est donc appelée à donner son avis sur chaque demande en grâce dont est saisi 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.

#### 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>.

(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.

#### Commentaire :

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<sup>er</sup> 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 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.

#### 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.

#### Commentaire :

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 »<sup>6</sup>, il est communément admis par les doctrines française, belge et allemande<sup>7</sup> 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.

#### 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<sup>er</sup>, II, III, V, VII, VIII, IX, XI et XII de la Constitution.

(2) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, 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.

---

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> 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.

### Commentaire :

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 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.

### 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.

### Commentaire :

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<sup>er</sup> 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.

### **Echange de vues**

M. Léon Gloden (CSV) signale qu'il ressort de la lecture des dispositions que le droit de grâce n'est pas limité à certains types d'infraction et ne cantonne pas uniquement aux contraventions ou aux délits. Ainsi, *a priori*, une personne condamnée par une juridiction répressive pour des éléments relevant d'un crime pourrait introduire une telle demande en grâce.

L'expert gouvernemental confirme qu'aucune limitation, au niveau des infractions commises, n'est prévue par la loi en projet. En effet, une personne condamnée pour un crime pourrait donner lieu à une demande en grâce.

Mme Simone Beissel (DP) signale que ni le texte de l'article 38 actuel de la Constitution, ni l'article 39 issu de la révision constitutionnelle ne fixent un nombre maximal de demandes de bénéficiaire du droit de grâce à introduire par une personne. En cas de refus de la demande, rien n'empêche *a priori* une personne condamnée de réintroduire une nouvelle demande en la matière.

M. Mars Di Bartolomeo (Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, LSAP) signale que le projet de loi rend le droit de grâce plus dans la conscience du grand public. Ainsi, il se pose la question de savoir pour quels types d'infraction les demandes sont introduites et si la commission des grâces, qui sera créée par la voie légale, ne sera pas submergée dans le futur proche de demandes nouvelles.

Mme Cécile Hemmen (LSAP) se demande si une demande en grâce doit être motivée par le Grand-Duc.

L'expert gouvernemental signale qu'au cours de l'année 2021, 259 demandes ont été introduites, dont 226 ont porté sur des interdictions de conduire. Ainsi, les infractions portant sur les violations du code de la route constituent la très grande majorité des délits pour lesquels les personnes condamnées introduisent une demande en grâce. Ils s'ensuivent par la suite 23 demandes en grâce portant sur des condamnations à une peine d'emprisonnement et quelques demandes portant sur des amendes et des confiscations. L'orateur estime que le risque est faible que la commission des grâces sera submergée de demandes en grâce une fois que la présente loi entrera en vigueur.

Il est précisé que la décision finalement prise par le chef d'Etat n'est pas motivée et elle n'est susceptible d'aucun recours.

\*

## **2. Divers**

Aucun point divers n'est soulevé.

\*

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**