

Projet de loi

sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en œuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution

Avis du Conseil d'État

(25 avril 2023)

Par dépêche du 13 mars 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis des autorités judiciaires, de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

L'article 94 de la Constitution révisée, tel qu'il est issu de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution¹, règle le régime de la responsabilité des membres du Gouvernement. Plus particulièrement, ses paragraphes 3 et 4 posent les principes de la responsabilité pénale de ceux-ci pour des « actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction ». Ainsi que le soulignent les auteurs du projet de loi sous avis, la nouvelle disposition constitutionnelle « modifie entièrement le système actuel des poursuites pénales contre les membres du Gouvernement en les soumettant au droit commun, sauf sur deux points : l'exclusion du déclenchement de l'action publique par une personne [...] se présentant comme victime de l'infraction, et l'obligation, sauf en cas de flagrant délit, de l'autorisation préalable de la Chambre des Députés avant l'arrestation du membre du Gouvernement ».

Le projet de loi sous avis entend ainsi prendre la relève de la loi du 3 mars 2023 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, issue de la proposition de loi n° 8049 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement², qui, en vertu de son article 14, cessera d'être applicable à partir de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 17 janvier 2023, fixée au 1^{er} juillet 2023. Il reprend toutefois l'essentiel des dispositions de cette loi, de telle sorte que le Conseil d'État peut, pour la plupart des

¹ Journal officiel, n° A27.

² Journal officiel, n° A104.

dispositions du projet de loi sous avis, renvoyer à ses avis rendus à propos de la proposition de loi n° 8049 ayant abouti à cette loi.

Les différences essentielles entre le projet de loi sous avis et la loi précitée du 3 mars 2023 consistent dans le fait que les dispositions particulières entourant actuellement la nécessité d'une autorisation préalable de poursuite par la Chambre des députés ainsi que celle d'un rapport à cette même Chambre des députés en vue d'une autorisation de renvoi devant le juge du fond sont abandonnées, eu égard au renvoi de principe aux dispositions du Code de procédure pénale, ainsi que dans l'introduction d'une procédure particulière limitée aux seuls mandats d'amener ou d'arrêt émis par le juge d'instruction, soit dans le cadre d'une procédure nationale, soit dans le cadre d'une procédure menée à l'initiative du Parquet européen, qui restent soumis à une autorisation préalable par la Chambre des députés.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Articles 4 à 7

Les articles 4 à 7 entendent mettre en œuvre la procédure à mener en vue de l'autorisation de l'arrestation d'un membre du Gouvernement dans le cadre d'un mandat d'amener ou d'un mandat d'arrêt. En effet, l'article 94, paragraphe 4, de la Constitution révisée prévoit qu'une telle arrestation ne peut avoir lieu que sur autorisation préalable de la Chambre des députés, sauf en cas de flagrant délit ainsi qu'en vue de l'exécution d'une peine, même d'une peine privative de liberté, prononcée à l'encontre d'un membre du Gouvernement. La même procédure sera d'application dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition.

Aux paragraphes 2 et 4 de l'article 4, le Conseil d'État suggère de préciser que sont visées les « qualifications pénales possibles ».

Au paragraphe 3 du même article 4, le Conseil d'État note que la procédure d'autorisation préalable ne semble être prévue que pour les demandes des autorités luxembourgeoises demandant à un pays étranger l'arrestation, par la voie d'un mandat d'arrêt européen ou d'une demande d'extradition, d'un membre du Gouvernement. À la lecture du projet de loi sous avis, l'on comprend qu'une autorisation de la Chambre des députés n'est pas nécessaire pour une arrestation par un juge national en vue de l'exécution d'une demande formulée par une autorité judiciaire étrangère sur base d'un des prédicts instruments. Le Conseil d'État rappelle que le texte constitutionnel que la loi en projet entend mettre en œuvre ne prévoit pas une telle distinction, de telle sorte que la disposition sous examen n'est pas conforme au cadre constitutionnel. Dès lors, sous peine d'opposition formelle pour contrariété avec l'article 94 de la Constitution révisée, le Conseil d'État demande que la disposition sous examen soit complétée, en précisant une application de la procédure d'autorisation, au point 1°, aux mandats d'arrêt européens « émis ou reçus » par les autorités luxembourgeoises ainsi qu'au point 2°, aux demandes d'extradition « adressées ou reçues » par les mêmes autorités.

Articles 8 à 11

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Aussi, dans le dispositif des actes normatifs, les qualificatifs des fonctions gouvernementales et d'autres charges publiques prennent la minuscule. Par-tant, il y a lieu d'écrire « président de la Chambre des députés ».

Intitulé

Le terme « nouveau » est à supprimer.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 1^{er}

Aux points 1^o et 2^o, la virgule à la suite du terme « fonctions » est à supprimer, car superfétatoire.

Article 3

Au paragraphe 2, troisième phrase, le Conseil d'État suggère de remplacer le terme « il » par ceux de « ce dernier ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « au sens des articles 30 et suivants du Code de procédure pénale ».

Au paragraphe 3, phrase liminaire, il convient de se référer aux « para-graphes 1^{er} et 2 ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'insérer une virgule avant les termes « qui la transmet au juge d'instruction ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2 et pour l'article 7, paragraphe 1^{er}.

Article 7

Au paragraphe 3, la virgule précédant les termes « transmet sa ré-ponse » est à supprimer, car superfétatoire.

Article 10

Au paragraphe 1^{er}, et à l'instar des autres textes en la matière, il y a lieu de reformuler le texte du paragraphe sous revue de la manière suivante :

« (1) La présente loi entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 25 avril 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz