



Session ordinaire 2022-2023

CL/LW

P.V. J 21

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 01 mars 2023

Ordre du jour :

1. **8032** **Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal**
- Rapporteur : Monsieur Charles Margue

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. **Avant-projet de loi sous la responsabilité des Ministres**

- Présentation et examen des articles
- Echange de vues
3. **Avant-projet de loi portant**
1° transposition de la décision-cadre 2003/577 /JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve;
2° transposition de la décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation;
3° modification du Code de procédure pénale;
4° modification du Nouveau Code de procédure civile; et
5° modification de la loi du 22 juin 2022 portant sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués

- Présentation et examen des articles
- Echange de vues
4. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, Mme Josée Lorsché remplaçant M. François Benoy, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue, Mme Octavie Modert,

M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Georges Keipes, Mme Lisa Schuller, M. Patrick Thill, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

Mme Marion Muller, attachée parlementaire (déi gréng)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. François Benoy, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

- 1. 8032 Projet de loi complétant le Code pénal par l'introduction d'une circonstance aggravante générale pour les crimes, délits et contraventions commis en raison d'un mobile fondé sur un ou plusieurs des éléments visés à l'article 454 du Code pénal**

Présentation et adoption d'un projet de rapport

M. Charles Margue (Président-Rapporteur, déi gréng) présente les grandes lignes de son projet de rapport. Ledit rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des Députés.

Vote

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, les membres de la Commission de la Justice préconisent de recourir au modèle de base.

*

- 2. Avant-projet de loi sous la responsabilité des Ministres**

- **Présentation et examen des articles**
- **Echange de vues**

Présentation et examen des articles

Le présent avant-projet de loi a comme objet de mettre en œuvre l'article 94 nouveau de la Constitution. Il est précisé qu'en vertu de l'article 4 de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution, les articles de la Constitution révisée sont renumérotés et les renvois sont adaptés. Ainsi, l'article 83, tel qu'il est prévu à l'article 11 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, devient l'article 94 nouveau de la Constitution lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en date du 1^{er} juillet 2023.

Suivant le commentaire de l'article 94 nouveau de la Constitution (article 83 tel qu'issu de la proposition de révision de la constitution n° 7700), « *L'article 83 entend régler quatre questions, celle de l'immunité civile et pénale des membres du Gouvernement pour les opinions émises dans l'exercice des fonctions, celle de la responsabilité politique, celle de la responsabilité civile et celle de la responsabilité pénale. Le critère déterminant pour régler ces questions est celui de la distinction entre actes commis dans l'exercice de la fonction et ceux commis hors exercice de la fonction. Cette distinction est, à son tour, liée à celle de la frontière entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale en ce qui concerne les actes commis dans l'exercice de la fonction.* »

La procédure prévue dans le présent avant-projet de loi est destinée à constituer une solution conforme à la Constitution et aux engagements internationaux liant le Luxembourg, notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, plus connue sous le nom de Convention européenne des droits de l'homme.

Il y a lieu de rappeler que la proposition de loi n° 8049 sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification : 1° du Code pénal ; 2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, ci-après « proposition de loi n° 8049 », vise à réglementer la procédure de l'article 82 actuel de la Constitution. Il s'agit d'une solution temporaire en attendant 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, à savoir le 1^{er} juillet 2023.

La loi du 17 janvier 2023, issue de la proposition de révision constitutionnelle n° 7700, 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 (« partie civile », dans le Code de procédure pénale) 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.

En effet, l'article 82 actuel de la Constitution prévoit ce qu'on appelle communément le « privilège de poursuite » et l'article 116 de la Constitution prévoit ce qu'on appelle communément le « privilège de juridiction ». Avec l'entrée en vigueur de la révision de la Constitution le 1^{er} juillet 2023, le « privilège de juridiction » est supprimé et seul le « privilège de poursuite » subsiste.

Tel que le prévoit l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 8049, le concept de cette proposition de loi « *consiste à soumettre la procédure entièrement au droit commun tant en ce qui concerne le droit applicable au fond qu'en ce qui concerne la procédure, y compris en ce qui concerne la désignation de la juridiction de jugement, sauf dans la stricte mesure où l'actuel article 82 de la Constitution impose une intervention de la Chambre des Députés. Ceci revient à anticiper largement sur la révision de la Constitution, et présente l'avantage de permettre un passage sans difficulté du régime légal organisé par la présente loi au régime légal introduit suite à l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle. Ainsi, l'équité de la procédure sera assurée tout en évitant, dans toute la mesure de l'actuellement possible, un régime particulier pour les membres du Gouvernement, que ce soit dans leur avantage ou dans leur désavantage.* »

Ainsi, le présent avant-projet de loi vise à garantir la continuation des poursuites contre les membres du Gouvernement tout en se conformant aux nouvelles règles constitutionnelles prévues à l'article 94 nouveau de la Constitution, en offrant un cadre légal procédural durable dans le temps.

A noter que le texte de l'avant-projet de loi contient les dispositions suivantes :

« Art. 1^{er}.

La présente loi s'applique :

1° aux membres du Gouvernement en exercice, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis pendant l'exercice de leurs fonctions ;

2° aux anciens membres du Gouvernement, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs anciennes fonctions, et pour lesquels ils sont poursuivis après cessation de leurs fonctions ;

3° aux membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 2.

Les dispositions du Code pénal, du Code de procédure pénale et des lois spéciales sont applicables aux personnes visées à l'article 1^{er}, sous réserve des dispositions dérogatoires prévues à la présente loi.

Art. 3.

(1) Seul le procureur d'Etat peut mettre l'action publique en mouvement contre une personne visée à l'article 1^{er}.

(2) La personne lésée ainsi que les associations visées à l'article 3-1 du Code de procédure pénale ne peuvent pas mettre en mouvement l'action publique contre les personnes visées à l'article 1^{er}, que ce soit par voie de plainte avec constitution de partie civile ou par voie de citation directe devant une juridiction répressive. Elles peuvent toutefois, dès lors que l'action publique a été mise en mouvement, se constituer partie civile sous les conditions et dans les formes prévues par les dispositions ordinaires de la procédure pénale. Lorsqu'une plainte avec constitution de partie civile a été déposée devant le juge d'instruction, il prend d'office une ordonnance d'irrecevabilité.

Art. 4.

(1) Sauf les cas des crimes et délits flagrants au sens de l'article 30 et suivants du Code de procédure pénale, tout mandat d'amener et d'arrêt décerné à l'encontre d'une personne visée à l'article 1^{er} est soumis à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés.

(2) Le procureur général d'Etat, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications possibles, à la Chambre des Députés.

(3) Les modalités et conditions prévues par les paragraphes 1 et 2 s'appliquent également :

1° aux mandats d'arrêt européens émis par les autorités luxembourgeoises en application de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne ;
2° aux demandes d'extradition adressées par les autorités luxembourgeoises en application de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition.

(4) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, le procureur européen délégué, après avoir reçu la demande d'autorisation par le juge d'instruction, la transmet, accompagnée d'un relevé des faits et indices et des qualifications possibles, à la Chambre des Députés.

Art. 5.

(1) La Chambre des Députés délibère sur la demande d'autorisation préalable relative au mandat d'amener ou mandat d'arrêt du juge d'instruction conformément à son règlement.

(2) La Chambre des Députés statue sur la demande du juge d'instruction en séance non publique.

Art. 6.

(1) Lorsque la Chambre des Députés a donné son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'Etat qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, la Chambre des Députés, transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué qui la transmet au juge d'instruction.

(3) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément aux paragraphes qui précèdent, le juge d'instruction émet le mandat d'amener ou le mandat d'arrêt contre la personne visée à l'article 1^{er}.

Art. 7.

(1) Lorsque la Chambre des Députés ne donne pas son autorisation préalable, elle transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur général d'Etat qui la transmet au juge d'instruction.

(2) Dès que la réponse et les pièces lui sont transmises conformément au paragraphe 1^{er}, le juge d'instruction communique le dossier au procureur d'Etat.

(3) Pour les infractions relevant de la compétence du procureur européen en vertu du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, la Chambre des Députés, transmet sa réponse, accompagnée des pièces lui transmises, au procureur européen délégué.

Art. 8.

(1) Sous les conditions et sous les peines de l'article 458 du Code pénal, les députés et les membres de l'administration parlementaire sont tenus au secret en ce qui concerne les éléments, couverts par le secret de l'enquête et de l'instruction au sens de l'article 8 du Code de procédure pénale, dont ils obtiennent connaissance du fait des communications du juge d'instruction.

(2) Le secret de l'instruction ne fait pas obstacle à ce que la Chambre des Députés communique au public qu'elle a été saisie d'une demande d'autorisation préalable conformément à la présente loi, ni à ce qu'elle communique au public sa réponse sur la demande, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction. Cette communication se fait par le Président de la Chambre des Députés.

Art. 9.

Les personnes visées à l'article 1^{er} ont accès aux pièces du dossier répressif conformément aux règles d'accès établies par le Code de procédure pénale. Elles ne peuvent pas adresser à la Chambre des Députés une demande d'accès à ces pièces.

Art. 10.

(1) La présente loi entre en vigueur le même jour que l'article 94 nouveau de la Constitution tel qu'il est issu de la loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres I^{er}, II, III, V, VII, VIII, IX, XI et XII de la Constitution.

(2) Elle est applicable aux faits commis et non encore jugés au moment de son entrée en vigueur.

Art. 11.

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du jj/mm/aaaa relative à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ». »

Echange de vues

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) donne à considérer que les autorités judiciaires peuvent déjà, en vertu de l'article 8, paragraphe 3¹, du Code de procédure pénale, informer le public sur l'ouverture d'une enquête pénale. L'orateur signale qu'une publication d'un tel communiqué portant sur l'ouverture d'une enquête pénale à l'encontre d'une personne bénéficiant d'une notoriété publique risque d'endommager la réputation de celle-ci, et ce, en dépit de la précision dans le communiqué que la présomption d'innocence s'applique tout au long de cette enquête. Ainsi, la personne visée par l'enquête risque d'être considérée comme coupable dans l'opinion publique, et ce, en l'absence d'une condamnation pénale coulée en force de chose jugée.

¹ L'article 8, paragraphe 3, du Code de procédure pénale dispose que :

« (3) Le procureur général d'Etat ou le procureur d'Etat peut rendre publiques des informations sur le déroulement d'une procédure, en respectant la présomption d'innocence, les droits de la défense, le droit à la protection de la vie privée et de la dignité des personnes ainsi que les nécessités de l'instruction. »

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, déi gréng) signale que la procédure particulière actuellement encore en vigueur, du fait que la proposition de loi n° 8049² n'a pas encore été publiée au Journal officiel du Grand-duché de Luxembourg à ce jour et qui confère un droit d'enquête à la Chambre des Députés, n'est pas plus protectrice pour le membre du Gouvernement, alors que les garanties procédurales applicables dans une enquête pénale de droit commun ne sont pas applicables dans ce cas de figure.

Mme Stéphanie Empain (déi gréng) est d'avis que les débats dans la Chambre des Députés ayant porté sur les accusations soulevées à l'encontre de l'ancienne ministre de l'Environnement ne peuvent être considérés comme respectueux au regard des droits de la défense.

- ❖ M. Léon Gloden (CSV) se demande pour quelles raisons l'article 1^{er}, point 3°, ne vise pas les anciens membres de la Commission européenne.

M. Guy Arendt (DP) se demande si le texte ne devrait pas viser explicitement « *les membres luxembourgeois de la Commission européenne* ».

L'expert gouvernemental signale que le libellé est inspiré de la proposition de loi n° 8049. Dans le cadre de son examen de la proposition de loi prémentionnée, le Conseil d'État a demandé que « *les accusations portées par la Chambre des députés contre les membres de la Commission européenne pour les infractions visées aux articles 496-1 à 496-4 ou 246 à 252 du Code pénal, commises dans l'exercice de leurs fonctions* », soient prises en compte dans la future loi. Il y a lieu de relever qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du Protocole établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, les membres de la Commission européenne doivent être assimilés aux membres des Gouvernements nationaux pour ce qui est des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1^{er} de la Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

De plus, il y a lieu de signaler que cette disposition s'applique à tous les membres de la Commission européenne, et ce, indépendamment de leur nationalité.

*

3. Avant-projet de loi portant

1° transposition de la décision-cadre 2003/577 /JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve;

2° transposition de la décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation;

3° modification du Code de procédure pénale;

4° modification du Nouveau Code de procédure civile; et

5° modification de la loi du 22 juin 2022 portant sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués

² Proposition de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement, portant mise en œuvre partielle de l'article 82 de la Constitution et modification :

1° du Code pénal ;

2° de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

- **Présentation et examen des articles**
- **Echange de vues**

Présentation et examen des articles

Le présent avant-projet de loi poursuit deux objectifs.

Le premier porte sur la transposition de deux décisions-cadres pour les raisons suivantes:

Par la loi du 23 décembre 2022 portant 1° mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation et 2° modification de la loi du 1^{er} août 2018 portant 1° transposition de la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale ; 2° modification du Code de procédure pénale ; 3° modification de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, le Grand-Duché de Luxembourg a adapté sa législation aux obligations découlant du règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation.

Le règlement précité est intervenu suite aux rapports de mise en œuvre établis par la Commission européenne sur les décisions-cadres 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve et 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation qui ont constaté que le régime existant à l'époque en matière de reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation ne fût pas pleinement efficace bien que le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime figurent parmi les moyens les plus efficaces de lutte contre la criminalité.

Ainsi, le considérant (11) du texte du règlement énonce : « *[p]our garantir la reconnaissance mutuelle effective des décisions de gel et des décisions de confiscation, il convient de mettre en place les règles sur la reconnaissance et l'exécution de ces décisions ou moyen d'un acte de l'Union qui soit juridiquement contraignant et directement applicable.* ».

Concernant l'application du règlement précité, celui-ci prévoit en son considérant (52) que « *Les dispositions de la décision-cadre 2003/577/JAI ont déjà été remplacées par la directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le gel d'éléments de preuve pour les États membres liés par cette directive. Les dispositions de la décision-cadre 2003/577/JAI concernant le gel des biens devraient être remplacées par le présent règlement entre les États membres liés par celle-ci. Le présent règlement devrait également remplacer la décision-cadre 2006/783/JAI entre les États membres liés par celle-ci. Les dispositions de la décision-cadre 2003/577/JAI concernant le gel des biens ainsi que les dispositions de la décision-cadre 2006/783/JAI devraient dès lors continuer de s'appliquer non seulement entre les États membres qui ne sont pas liés par le présent règlement, mais également entre tout État membre qui n'est pas lié par le présent règlement et tout État membre qui est lié par le présent règlement.* »

Toujours suivant le règlement précité et ses considérants (56) et (57), tant l'Irlande que le Danemark ne participent pas à l'adoption du règlement et ne sont pas liés par celui-ci ni soumis à son application.

La question de l'applicabilité à l'Irlande ne se pose plus depuis sa sortie de l'Union européenne.

Les décisions-cadres 2003/577/JAI et 2006/783/JAI, abrogées, restent toutefois applicables à l'Irlande et au Danemark et doivent être transposées de ce fait.

Le deuxième objectif de l'avant-projet de loi porte sur le redressement d'erreurs matérielles dans deux lois votées et publiées récemment.

Le texte de l'avant-projet de loi prend la teneur suivante :

« **Art. le 1^{er}.** Les demandes d'entraide en matière de gel et confiscation émanant d'Etats-membres ne faisant pas partie du Règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation sont assimilées à des demandes effectuées sur base des dispositions du règlement précité et examinées conformément aux dispositions de la loi du 23 décembre 2022 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation.

Art. 2. A la fin de l'alinéa 4 de l'article 579 du Code de procédure pénale, les termes « et lui communiquent une copie des procès-verbaux de saisie » sont rajoutés.

Art. 3. À la première partie, livre VII, titre XV, du Nouveau Code de procédure civile, la section III porte l'intitulé qui suit :
« Section III. – Du juge unique »

Art. 4. La loi du 22 juin 2022 portant sur la gestion et le recouvrement des avoirs saisis ou confisqués et modifiée comme suit :

1. A l'article 4, première phrase, le chiffre « 2 » est remplacé par le chiffre « 3 ».
2. A l'article 18, le terme « débit » est remplacé par le terme « crédit ». »

*

4. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact