



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2022-2023

CL/LW

P.V. J 30

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 03 mai 2023

Ordre du jour :

1. **Echange de vues avec les représentants de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)**
2. **8173 Projet de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en oeuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution**
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Continuation des travaux
3. **Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 22 février ainsi que des 1^{er} et 22 mars 2023**
4. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Elisabeth Margue remplaçant Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Cindy Coutinho, M. Gil Goebbels, Mme Christine Goy, M. Georges Keipes, M. Patrick Thill, du Ministère de la Justice

Mme Daniela Arcarese, M. Olivier Bovet, Mme Amel Cheikhi-Derradj, Mme Catherine Marty, M. Noel Merillet, Mme Lucia Ondoli, M. Lorenzo Salazar, M. Pierfrancesco Sanzi, Mme Maria Schnebli, Mme Anastasia Zacharatos, de l'OCDE

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. François Benoy, M. Marc Goergen, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. Echange de vues avec les représentants de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

En guise d'introduction, M. Charles Margue (Président, déi gréng) souhaite la bienvenue aux évaluateurs de l'OCDE et ouvre l'échange de vues avec l'annonce que le projet de loi n° 7945¹, qui a figuré sur la liste des recommandations de l'OCDE à mettre en œuvre pour renforcer la lutte contre la corruption, a été adopté en date du 2 mai 2023.

Mme Catherine Marty (Coordinatrice) souligne l'importance de l'évaluation en cours et félicite les Députés pour l'adoption du projet de loi n° 7945. Il s'agit en effet d'un point qui a été suivi avec grande attention par les évaluateurs de l'OCDE.

M. Charles Margue (Président, déi gréng) précise que ledit projet de loi a été adopté par la majorité des voix du Parlement, de sorte qu'aucune unanimité sur ledit projet de loi n'existe. L'orateur signale que les Députés du groupe politique CSV ont voté contre ledit projet de loi. Il convient de signaler que le champ d'application du projet de loi voté est plus large de ce qui a été prévu par la directive à transposer, ce qui a fait l'objet de critiques des professionnels du droit, mais aussi de certains parlementaires. L'orateur défend le choix opéré par la majorité parlementaire et soutenu par le Gouvernement et indique que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») a adopté une position claire lors de l'arrêt² Halet c. Luxembourg. Ainsi, la jurisprudence de la CEDH ne fait aucune distinction entre le droit national et le droit de l'Union européenne, de sorte que des infractions de droit commun peuvent faire l'objet d'un signalement et le statut de lanceur d'alerte peut être conféré à l'auteur d'un tel signalement, sous certaines conditions, et ce, même en l'absence d'une législation nationale existante sur les lanceurs d'alerte.

L'orateur signale que des abus, que ce soit lors de représailles exercées contre un lanceur d'alerte par un supérieur hiérarchique, ou de signalements abusifs effectués par des salariés de mauvaise foi, sont susceptibles de faire l'objet de sanctions strictes.

M. Laurent Mosar (CSV) présente les raisons ayant animé son groupe politique de voter contre ledit projet de loi n° 7945. L'orateur signale, de prime abord, que son groupe politique milite en faveur d'un cadre légal pour les lanceurs d'alerte, or par l'extension du champ d'application du projet de loi, telle qu'effectuée par le législateur, celui-ci va au-delà de l'objectif poursuivi par la directive européenne à transposer ce qui constitue une source d'insécurité juridique pour les entreprises.

L'orateur estime que la grande majorité des entreprises au Luxembourg ne sont pas au courant des obligations nouvelles découlant du projet de loi n° 7945, qui a été adopté par la majorité

¹ Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union

² Arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme du 14 février 2023 (requête n° 21884/18)

des Députés en séance plénière. Il rappelle que lors des débats, son groupe politique a déposé une motion invitant le Gouvernement à lancer immédiatement une campagne de sensibilisation qui s'adresse aux entreprises qui emploient plus que 50 salariés.

M. Léon Gloden (CSV) indique qu'il convient d'ajouter à ces considérations qu'un point fondamental lors de la discussion sur la création d'un cadre légal en bénéfice des lanceurs d'alerte, et qui n'a pas suscité un intérêt particulier dans les médias nationaux et internationaux, constitue le fait que le signalement effectué par un lanceur d'alerte n'est pas forcément lié à la lutte contre la corruption ou à la lutte contre le blanchiment d'argent. Or, dans l'opinion publique, la création d'un cadre légal pour les lanceurs d'alerte est souvent considérée comme un outil visant uniquement le renforcement de la lutte contre la criminalité économique et financière.

L'orateur dresse le constat que les législations européennes sont en train de basculer vers un système de renversement de la charge de la preuve et s'éloigne de plus en plus des principes directeurs découlant du droit romain et du code civil. L'orateur estime qu'il convient d'être particulièrement vigilant en la matière.

M. Charles Marque (Président, déi gréng) précise que le renversement de la charge de la preuve est inscrit au texte voté par le Parlement et découle directement de la directive européenne à transposer en matière de protection des lanceurs d'alerte. Ce point est d'importance cruciale, alors qu'il convient de protéger les personnes vulnérables qui ne sont pas dans une position de force en cas de signalement effectué de manière légitime et de bonne foi. Cette approche qui a été adoptée par la majorité parlementaire se justifie également par le fait qu'un tel signalement s'inscrit dans la protection de l'intérêt général.

M. Noel Merillet (Evaluateur de l'OCDE) souhaite avoir des informations additionnelles sur la mise en œuvre pratique de la future loi et il se demande quels éléments de preuve sont à rapporter par un auteur de signalement pour prouver sa bonne foi.

M. Charles Marque (Président, déi gréng) renvoie à l'affaire *Luxleaks*, lors de laquelle le vol de documents a été à l'origine de révélations et critiques soulevées par des journalistes sur le système fiscal luxembourgeois. Le fait qu'un vol de documents appartenant à l'entreprise qui a été à l'origine de cette affaire a suscité des débats controversés, que ce soit dans les milieux juridiques ou dans le monde politique, lors de l'examen de l'élément de la bonne foi du lanceur d'alerte. L'orateur renvoie à l'importance de la mise en place des offices de signalements et acteurs désignés par la loi pour garantir la confidentialité des données à caractère personnel et un traitement rapide et efficace du signalement par les autorités compétentes.

A cela s'ajoute que la CEDH a défini un certain nombre de critères permettant de conférer à l'auteur d'un signalement le statut protecteur de lanceur d'alerte et que ces critères s'imposent, lors d'un litige devant les cours et tribunaux luxembourgeois, au juge national.

M. Lorenzo Salazar (Evaluateur de l'OCDE) souhaite avoir des informations supplémentaires sur les peines et amendes inscrites dans la loi votée. L'orateur signale que celles-ci sont à considérer comme strictes par rapport aux peines prévues par le Code pénal pour d'autres infractions.

M. Charles Margue (Président, déi gréng) explique qu'il convient de mettre en balance des intérêts divergents. L'intention du législateur a été clairement d'éviter d'une part que des abus puissent surgir, et, d'autre part, la volonté de ne pas créer une culture de la délation dans les entreprises et administrations.

M. Laurent Mosar (CSV) est d'avis que si le législateur avait opté pour une transposition fidèle de la directive, en respectant le champ d'application prévu par celle-ci, alors des sanctions pénales aussi strictes n'auraient pas été nécessaires. L'extension du champ d'application de la loi au-delà de la directive, rend en quelque sorte nécessaire l'insertion dans la loi de sanctions pénales strictes.

*

2. 8173 Projet de loi sur la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et portant mise en oeuvre de l'article 94 nouveau de la Constitution

Désignation d'un rapporteur

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

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 25 avril 2023, le Conseil d'Etat renvoie aux dispositions constitutionnelles, telles qu'issues de la révision constitutionnelle³ adoptée par la Chambre des Députés, et signale que le projet de loi sous rubrique « [...] *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 Gouvernement, 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 constate que la plupart des dispositions proposées par le présent projet de loi sont similaires à la loi précitée, qui est actuellement encore applicable. Cependant, il convient également de signaler certaines différences par rapport au régime légal actuel. Ainsi, le Conseil d'Etat fait observer 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* ».

³ Mémorial A n° 27/2023

Le Conseil d'Etat suggère une précision aux paragraphes 2 et 4 de l'article sous rubrique. La Commission de la Justice fait sienne cette proposition de texte suggérée.

Quant au fond, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la plupart des dispositions proposées dans le cadre du présent projet de loi. Cependant, l'article 4, paragraphe 3, fait l'objet d'une opposition formelle. En effet, la Haute corporation soulève le risque d'inconstitutionnalité de cette disposition portant, d'une part, sur les mandats d'arrêt européens, et, d'autre part, sur les demandes d'extradition, en argumentant qu'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 prédits instruments. Le Conseil d'Etat 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'Etat demande que la disposition sous examen soit complétée [...] ». A noter que le Conseil d'Etat soumet une proposition de texte au législateur, qui permettrait à la Haute corporation de lever son opposition formelle.

La Commission de la Justice fait sienne la proposition de texte élaborée par le Conseil d'Etat.

*

3. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 22 février ainsi que des 1^{er} et 22 mars 2023

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés à l'unanimité par les membres de la commission parlementaire.

*

4. Divers

Lors de la réunion du 10 mai 2023, les représentants de la Commission nationale pour la protection des données sont présents pour répondre aux questions des Députés visant le projet de loi n° 7961⁴.

⁴ Projet de loi modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Procès-verbal approuvé et certifié exact