

Projet de loi

relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires.

Avis du Conseil d'Etat

(6 octobre 2009)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 15 septembre 2008, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre de la Justice.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles.

*

Considérations générales

Le présent projet de loi a pour objet de transposer en droit luxembourgeois la décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires. Cette décision-cadre s'inscrit dans le processus d'élaboration d'un espace judiciaire européen. Lors du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, les chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres de l'Union ont souligné l'importance du principe de la reconnaissance mutuelle pour la coopération judiciaire tant en matière civile qu'en matière pénale. Alors que la reconnaissance des décisions en matière civile et commerciale est déjà assurée depuis la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968, remplacée par le règlement (CE) n° 44/2001 du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, la reconnaissance des sanctions pécuniaires en matière pénale n'a été réalisée que dans le cadre du programme adopté par le Conseil en novembre 2000 destiné à mettre en œuvre le principe de reconnaissance mutuelle des décisions en matière criminelle.

La décision-cadre de 2005, précitée, vise toute décision qui, à titre définitif, inflige une sanction pécuniaire à une personne physique ou morale. L'auteur de la décision pourra être une juridiction ou une autorité autre à condition que le fait à l'origine de la sanction constitue une infraction pénale relevant d'une liste déterminée. La procédure de transmission répond aux impératifs de la rapidité et de l'absence de formalisme; la décision est envoyée par l'autorité compétente de l'Etat d'émission à celle de l'Etat d'exécution en passant par une autorité centrale. Elle sera accompagnée d'un certificat standard. La décision-cadre spécifie une série de motifs précis de non-exécution, les plus importants étant l'absence de certificat complet et correct ou le principe « *non bis in idem* ». L'Etat d'exécution est tenu à

prendre les mesures nécessaires à l'exécution comme s'il s'agissait d'une décision nationale.

La reconnaissance des sanctions pécuniaires étant fondée sur une décision-cadre, adoptée au titre des articles 31 et 34 du Traité sur l'Union, et non sur un règlement directement applicable, comme en matière civile, il y a lieu à adoption de normes nationales de transposition. A l'instar de la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne, adoptée en exécution de la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen, le projet de loi sous examen reproduit largement les dispositions de la décision-cadre.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous rubrique, figurant sous le chapitre I^{er}, consacré aux principes généraux, détermine le champ d'application de la future loi en relevant les deux aspects pertinents, l'exécution par le Luxembourg de décisions d'autres Etats membres de l'Union européenne et la saisine par le Luxembourg d'autres Etats membres aux fins de l'exécution de décisions nationales.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 1^{er} ne contient pas de dispositions normatives proprement dites, se limitant à rappeler l'objet de la loi. Il peut toutefois marquer son accord avec le texte sous rubrique qui n'est pas sans rappeler la disposition de l'article premier, paragraphe 1^{er}, de la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne, précitée.

Dans un souci de parallélisme avec la loi du 17 mars 2004 et de concordance avec les titres des chapitres II et III, le Conseil d'Etat aurait préféré la formulation suivante:

« Art. 1^{er}. La reconnaissance et l'exécution au Grand-Duché de Luxembourg d'une sanction pécuniaire infligée dans un autre Etat membre de l'Union européenne et la demande de reconnaissance et d'exécution adressée par le Grand-Duché de Luxembourg à un autre Etat membre de l'Union européenne sont régies par la présente loi ».

La précision de la nature de la décision est superflue à l'article 1^{er} dès lors qu'elle fait l'objet de l'article 2.

Article 2

L'article 2 définit ce qu'il faut entendre par décision au sens de la loi en reprenant les dispositions figurant à l'article 1^{er}, lettre a), points i), ii) et iii), de la décision-cadre. Le projet de loi vise expressément la sanction infligée par une « autorité administrative », alors que la décision-cadre évite ce concept, du moins au niveau des définitions, préférant parler d'autorité autre qu'une juridiction. La sanction « administrative » ne relève du champ d'application de la loi que si elle est infligée en raison d'une infraction pénale ou d'un acte punissable et si l'intéressé a pu porter l'affaire devant un juge

compétent en matière pénale. Cette formulation, reprise de la décision-cadre, amène le Conseil d'Etat à faire deux observations. Le contrôle du respect de ces conditions au niveau de l'Etat d'exécution, en l'occurrence le Luxembourg, sera des plus difficiles et les données figurant sur le certificat ne sont pas suffisantes. La condition de la saisine d'un juge compétent en matière pénale devrait exclure toutes les décisions administratives susceptibles de recours devant le juge administratif. D'un point de vue formel, le Conseil d'Etat préconise la reprise du concept de « autorité autre qu'une juridiction » figurant dans la décision-cadre, plutôt que la référence au concept d'autorité administrative. En effet, le concept d'autorité administrative a une signification bien précise en droit luxembourgeois, mais risque de ne pas répondre à toutes les situations institutionnelles qui peuvent exister dans d'autres Etats membres de l'Union.

Article 3

L'article 3 définit ce qu'il faut entendre par sanction pécuniaire, en reprenant les dispositions de l'article 1^{er}, sous b), points i) à iv), de la décision-cadre. Alors que les auteurs de la décision-cadre ont pris soin d'exclure expressément les décisions de confiscation et les condamnations civiles, les auteurs du projet de loi font l'économie de ces précisions. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec cette approche, alors que seule est pertinente la détermination des sanctions effectivement couvertes.

Article 4

L'article 4 désigne le Procureur général d'Etat comme autorité centrale au sens de l'article 2 de la décision-cadre. Le Conseil d'Etat reviendra sur la formulation de cet article à l'occasion de l'examen de l'article 6.

Article 5

L'article sous rubrique est la première disposition du chapitre II qui définit le régime de la demande de reconnaissance et d'exécution adressée au Luxembourg par un autre Etat membre de l'Union européenne.

Sont définis les faits pour lesquels il y a lieu à reconnaissance et exécution d'une décision imposant une sanction pécuniaire. La logique et la teneur de cet article rappellent celles de l'article 3 de la loi du 17 mars 2004, précitée, sur le mandat d'arrêt européen. Le paragraphe 1^{er} pose le principe de la double incrimination; le paragraphe 2 fait abstraction de ce principe pour une liste d'infractions précises.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat préconise l'abandon du concept d'acte punissable pour les raisons suivantes: l'article 5 de la décision-cadre, dont l'article sous rubrique constitue la transposition, vise uniquement, aux paragraphes 1^{er} et 3, les infractions; l'article 1^{er}, sous a), point iii), utilise certes le concept d'acte punissable tout en précisant qu'il doit s'agir « d'infractions aux règles de droit »; enfin, le principe de la double incrimination ne se conçoit logiquement que dans le domaine des infractions pénales.

La liste des infractions visées au paragraphe 2 comporte 39 points dont les 32 premiers sont identiques à la liste des infractions figurant à l'article 3

de la loi du 17 mars 2004 sur le mandat d'arrêt européen; les points 33 à 39 visent des catégories supplémentaires d'infractions. Le Conseil d'Etat relève à cet égard que l'infraction de contrebande de marchandises, visée au point 37, ressortit à la compétence de l'Administration des douanes et accises. L'infraction de vandalisme criminel, visée au point 37, n'a pas d'équivalent direct en droit luxembourgeois.

La décision-cadre comporte deux ouvertures vers d'autres infractions: ainsi, le dernier tiret de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la décision-cadre, repris au point 39 de l'article 5, paragraphe 2, de la loi en projet, vise les infractions établies par l'Etat d'émission au titre des instruments adoptés conformément au Traité CE ou au titre VI du Traité sur l'Union, en d'autres termes des infractions établies en vertu d'actes juridiques autres que la décision-cadre. Le Conseil d'Etat ne peut que regretter l'absence de précision de la décision-cadre sur ce point. Par ailleurs, le paragraphe 2 de la décision-cadre prévoit que « le Conseil, statuant à l'unanimité, ... peut décider à tout moment d'ajouter d'autres catégories d'infractions ». Le Conseil d'Etat de souligner que toute extension de la liste des catégories d'infractions, au niveau européen, exigera une adaptation correspondante de la loi luxembourgeoise.

Article 6

L'article sous rubrique vise, sous la lettre A, les cas où la reconnaissance et l'exécution sont refusées et, sous la lettre B, les hypothèses où le Luxembourg peut opposer un refus.

Dans un souci de respect des règles de légistique, le Conseil d'Etat propose d'abandonner l'articulation en différentes parties désignées par les lettres A, B, etc. et de revenir à une structure en paragraphes, alinéas et points.

La lettre A constituera dès lors le paragraphe 1^{er} de l'article 6. Ce paragraphe énumère sept hypothèses de refus d'exécution, par référence, essentiellement à l'article 7, paragraphe 2, de la décision-cadre. Le Conseil d'Etat s'interroge sur le point 1) de la liste qui vise le cas où la personne physique ou morale condamnée ne possède pas de biens ou de revenus au Luxembourg et n'y est pas établie. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'un cas de refus d'exécution, mais d'un problème de compétence internationale; d'ailleurs, la décision-cadre vise cette condition, non pas à l'article 7 relatif aux motifs de non-reconnaissance, mais à l'article 4 relatif à la procédure de transmission des décisions étrangères. Aussi, le Conseil d'Etat propose-t-il de faire abstraction de cette condition à l'article 6 et de compléter l'article 4, second tiret, par les termes suivants repris de la décision-cadre:

« à l'égard d'une personne physique ou morale qui possède des biens ou des revenus au Grand-Duché de Luxembourg, y a sa résidence habituelle ou son siège statutaire. »

Le Conseil d'Etat propose encore, au point 5 sous la lettre A, de reproduire le titre intégral de la décision-cadre, alors qu'elle y est citée pour la première fois.

Sous la lettre B, qui devrait devenir le paragraphe 2 de l'article 6, sont visés des cas dans lesquels la reconnaissance et l'exécution peuvent être

refusées. Ces hypothèses sont également reprises de l'article 7, paragraphes 1^{er} et 2, de la décision-cadre.

Le texte de l'article 6, lettre C, pose un autre problème qui revient aux articles 8, 9 et 11 à 17, à savoir celui de la détermination des « autorités luxembourgeoises » destinataires d'une demande d'exécution ou appelées à intervenir dans le processus d'exécution. En vertu de l'article 4, le Procureur général d'Etat est institué autorité centrale. Il constitue l'autorité représentant le Luxembourg vis-à-vis des autres Etats de l'Union européenne, que ce soit pour la réception des demandes étrangères ou l'envoi de demandes à l'étranger. Aucune autre autorité compétente n'a été communiquée par le Luxembourg au secrétariat général du Conseil en application de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la décision-cadre. L'exécution de la décision de condamnation étrangère est régie, en vertu de l'article 9 de la décision-cadre, par la loi de l'Etat d'exécution, ce qui est d'ailleurs rappelé à l'article 10 de la loi sous objet; or, au Luxembourg, le Procureur général d'Etat est compétent pour l'exécution des amendes, même s'il fait appel à l'Administration de l'enregistrement et des domaines. Il en résulte qu'il n'y a pas lieu, ni au niveau des rapports avec l'Etat d'émission ni au niveau de l'exécution au Luxembourg, d'opérer une référence aux « autorités luxembourgeoises ». Aux articles 7, 8 et 9, de même qu'aux articles 14 et suivants, il peut valablement être fait référence au Procureur général d'Etat. Si les auteurs du projet de loi considèrent qu'il faut retenir d'autres autorités nationales compétentes, il faudra spécifier leur identité et leurs attributions particulières.

Article 7

L'article 7 reprend le texte de l'article 4, paragraphe 3, de la décision-cadre en prévoyant la transmission de la décision et du certificat « par tout moyen laissant une trace écrite » permettant « d'en vérifier l'authenticité ». Le Conseil d'Etat ne peut que prendre acte de la terminologie de la décision-cadre qui se distingue par son absence de précision.

Reste la question du sort à réserver à une transmission qui ne répond pas à ces critères, alors que l'article 7 de la décision-cadre n'en fait pas un cas de refus de reconnaissance particulier.

Article 8

L'article 8 constitue la transposition de la clause linguistique établie à l'article 16 de la décision-cadre. Le Conseil d'Etat relève une différence entre le texte sous rubrique et la décision-cadre. Cette dernière impose uniquement la traduction du certificat dans la langue de l'Etat d'exécution. Si la traduction de la décision en tant que telle s'avère nécessaire, le paragraphe 2 de l'article 16 renvoie à l'Etat d'exécution qui doit assumer les frais. Or, l'article 8 de la loi en projet prévoit que le Luxembourg peut demander à l'Etat d'émission une traduction de la décision ce qui n'est pas envisagé expressément par la décision-cadre. Le Conseil d'Etat considère qu'on ne saurait reprocher aux auteurs du projet sous examen une transposition incorrecte de la décision-cadre, alors que le Luxembourg peut toujours demander à l'Etat d'émission d'effectuer une traduction. Il faut toutefois se rendre compte que le refus par l'Etat d'émission de répondre à cette invitation ne permettra pas au Luxembourg de refuser l'exécution. Si nécessaire, le Luxembourg devra procéder lui-même à la traduction à ses frais.

Article 9

L'alinéa 1 de l'article sous rubrique reproduit l'article 6 de la décision-cadre qui prévoit que le Luxembourg adopte toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la décision étrangère. Pour régler le problème relatif à l'absence de précision des autorités compétentes, le Conseil d'Etat propose de faire référence au Procureur général d'Etat.

L'alinéa 2 de l'article 9 reprend les dispositions de l'article 8, paragraphe 1^{er}, de la décision-cadre. Il est proposé de remplacer les termes « compétence des autorités luxembourgeoises » par les mots « *compétence du Grand-Duché de Luxembourg* », ce d'autant plus qu'il s'agit d'une question de compétence internationale.

Le troisième alinéa reproduit l'article 8, paragraphe 2, de la décision-cadre. Dans la logique des observations précédentes, le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes « les autorités luxembourgeoises convertissent ... » par les termes « *S'il y a lieu, le montant de la sanction est converti en euros ...* ».

Le dernier alinéa de l'article 9 constitue la reprise de l'article 9, paragraphe 2, de la décision-cadre. Les termes « les autorités luxembourgeoises » sont à remplacer par une référence au Procureur général d'Etat.

Article 10

L'article 10 du projet de loi reprend, à l'alinéa 1, le principe énoncé à l'article 9, paragraphe 1^{er}, première phrase, de la décision-cadre, selon lequel l'exécution est régie par la loi de l'Etat d'exécution, en l'occurrence la loi luxembourgeoise. Le Conseil d'Etat demande la suppression du bout de phrase « et notamment par les dispositions de l'article 197 du Code d'instruction criminelle » au motif qu'on ne saurait faire figurer dans une disposition normative le terme « notamment » et que l'article 197 du Code d'instruction criminelle est nécessairement visé par la référence à la loi luxembourgeoise.

L'alinéa 2 de l'article sous rubrique reprend les dispositions de la seconde phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 9 de la décision-cadre posant le principe de la compétence exclusive des autorités de l'Etat d'exécution. Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de cet alinéa, étant donné que le principe y énoncé est pertinent uniquement dans les relations entre Etats membres de l'Union européenne et n'a pas besoin d'être répété dans la loi nationale de transposition. En outre, la compétence des seules autorités luxembourgeoises résulte de la référence faite à la loi luxembourgeoise pour l'exécution de la décision étrangère.

Le dernier alinéa de l'article sous rubrique constitue la transposition de l'article 10 de la décision-cadre ouvrant la possibilité de peines de substitution s'il n'est pas possible d'exécuter la décision. Il est précisé que cette peine de substitution doit être prévue dans le certificat établi par l'Etat d'émission. Comme les modalités d'exécution de la décision étrangère relèvent du droit luxembourgeois, seules pourront être appliquées des peines de substitution

également prévues en droit national. Dans la logique de ses observations précédentes, le Conseil d'Etat propose de remplacer la référence aux autorités luxembourgeoises par une référence au Procureur général d'Etat.

Article 11

L'article sous rubrique reprend l'article 11 de la décision-cadre prévoyant une grâce ou une amnistie de la part de l'Etat d'exécution. Comme le Procureur général d'Etat, autorité centrale, n'est pas compétent pour décider une amnistie ou accorder une grâce, le Conseil d'Etat propose d'omettre toute référence aux « autorités luxembourgeoises », et de suivre la formulation de la décision-cadre:

« Art. 11. L'amnistie et la grâce peuvent être accordées selon les dispositions de la loi luxembourgeoise. »

Le Conseil d'Etat de s'interroger sur le droit de l'Etat d'émission de reprendre l'exécution sur son territoire en cas de grâce ou d'amnistie dans l'Etat d'exécution. Dans la logique d'une reconnaissance mutuelle des décisions, une mesure de grâce au Luxembourg devrait avoir un effet dans l'Etat d'émission. L'article 15, paragraphe 2, sous lettre a) de la décision-cadre, donne toutefois une réponse différente en prévoyant que l'Etat d'émission reprend son droit d'exécuter la décision en cas d'inexécution totale ou partielle de la décision, de non-reconnaissance ou de non-application, entre autres, pour cause de grâce ou d'amnistie.

Article 12

Cette disposition reproduit l'article 13 de la décision-cadre qui prévoit que les sommes obtenues reviennent à l'Etat d'exécution et non pas à l'Etat d'émission. S'agissant d'une règle intéressant les rapports entre Etats, le Conseil d'Etat considère qu'il peut en être fait abstraction dans une loi nationale de transposition. La référence à la loi luxembourgeoise pour l'exécution implique en outre qu'à défaut de règle européenne contraire, le « produit » de l'exécution revient au Luxembourg. Si les auteurs du projet considèrent qu'il y a lieu de maintenir la disposition en cause, le Conseil d'Etat propose de spécifier l'autorité luxembourgeoise qui va récupérer le produit de l'exécution, en l'occurrence le Trésor.

Article 13

Le Conseil d'Etat propose de remplacer le concept « les autorités luxembourgeoises » par celui de « *le Grand-Duché de Luxembourg* ». En effet, il s'agit d'un problème qui se pose entre l'Etat d'émission et l'Etat d'exécution et non pas d'une question d'attribution à l'intérieur de l'ordre juridique luxembourgeois. S'il y a lieu de préciser l'autorité luxembourgeoise compétente, il faut se référer au Procureur général d'Etat qui est l'autorité nationale compétente au sens de la décision-cadre.

Article 14

L'article sous rubrique reprend les dispositions de l'article 14 de la décision-cadre. Dans la logique des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat préconise d'opérer une référence spécifique au Procureur général d'Etat.

Article 15

L'article 15, qui introduit le chapitre III relatif aux demandes d'exécution adressées par le Luxembourg à un autre Etat membre de l'Union européenne, détermine l'Etat « requis » compétent selon les critères fixés à l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la décision-cadre. Les termes « les autorités luxembourgeoises » sont à remplacer par une référence au Procureur général d'Etat, autorité compétente également dans les procédures où le Luxembourg constitue l'Etat d'émission, en vertu de l'article 4 du projet de loi.

Article 16

L'article sous rubrique définit les conséquences de la transmission d'une décision par le Luxembourg, conformément à ce que prévoit l'article 15 de la décision-cadre. Toujours dans la logique de ce qui a été exposé, la référence aux « autorités luxembourgeoises » est à remplacer par l'indication du Procureur général d'Etat.

Article 17

Conformément à l'article 4 du projet de loi, il appartient au Procureur général d'Etat d'informer l'Etat d'exécution des causes de cessation de l'exécution.

Annexe

Le texte du projet de loi est suivi d'une annexe reproduisant le certificat visé à l'article 4 de la décision-cadre et figurant en annexe à cette dernière.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité d'annexer ce modèle de certificat. En effet, dans ses relations avec le Luxembourg comme Etat d'exécution, l'Etat d'émission se conformera au certificat tel que reproduit en annexe à la décision-cadre. De même, dans ses relations avec un autre Etat membre de l'Union européenne, le Luxembourg, en tant qu'Etat d'émission, devra faire de même.

Si les auteurs du projet omettent la reproduction du certificat modèle, il y aura lieu, à l'article 7, de faire référence au certificat prévu par la décision-cadre à l'instar de ce qui est fait au point 5 sous A de l'article 6.

Si la reproduction de ce certificat se justifie par des considérations d'ordre pratique, se pose la question de savoir pour quelles raisons le modèle en allemand n'est pas repris, alors que l'article 8 du projet de loi vise la langue allemande au même titre que le français.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 octobre 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer