

**Projet de loi**

**relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire**

-----  
**Avis du Conseil d'État**

(6 octobre 2015)

Par dépêche du 7 mai 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le 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 et un tableau de concordance. Le texte de la décision-cadre 2009/829/JAI<sup>1</sup> n'était pas joint audit courrier. De même n'était pas jointe une fiche financière, mais l'information que le projet n'aurait pas d'impact budgétaire était toutefois contenue dans la prédite missive.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous examen a pour objet la transposition en droit luxembourgeois de la décision-cadre 2009/829/JAI du 23 octobre 2009 concernant l'application, entre les États membres de l'Union européenne, du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention préventive.

Aux termes de l'exposé des motifs, l'objet de la loi (et de la décision-cadre sous-jacente) serait de « *simplifier et de favoriser le transfert d'une personne faisant l'objet d'une mesure de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire vers l'État membre dans lequel elle a sa résidence habituelle. L'objet de ce transfert est clairement de faciliter sa réinsertion et sa réhabilitation sociale et de limiter le recours aux placements en détention préventive* ». Les auteurs soulignent encore l'importance particulière que le mécanisme ainsi mis en place aurait pour le Grand-Duché de Luxembourg en raison de la composition de la population carcérale qui consisterait « *en grande majorité de ressortissants communautaires* ».

Le Conseil d'État note que le délai de transposition a expiré en date du 1<sup>er</sup> décembre 2012, sans que les auteurs du projet de loi sous examen fournissent des explications quant à la raison du dépassement de ce délai, notamment eu égard à l'importance du projet pourtant affirmée dans l'exposé des motifs. Cependant, et ainsi qu'il découle d'un rapport sur la

---

<sup>1</sup> Décision-cadre 2009/829/JAI du Conseil du 23 octobre 2009 concernant l'application, entre les États membres de l'Union européenne, du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire

mise en œuvre de la décision-cadre 2009/829/JAI<sup>2</sup> du 5 février 2014 émis par la Commission européenne, seulement douze États membres avaient achevé à cette date la transposition dudit texte, de telle sorte que le retard de transposition pris par le Luxembourg ne le place pas en situation d'exception par rapport aux autres États membres.

Tout comme les lois ayant transposé d'autres instruments européens similaires en matière de reconnaissance mutuelle, le projet de loi sous examen reproduit largement les dispositions de la décision-cadre 2009/829/JAI qu'il y a lieu de mettre en œuvre. Le Conseil d'État ne peut que marquer son accord avec le principe de suivre, chaque fois que cela est possible, le même schéma législatif, ce qui est dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité des textes pour le justiciable et pour le professionnel appelé à les appliquer.

## Examen des articles

### Articles 1<sup>er</sup> et 2

L'article 1<sup>er</sup> du projet sous examen définit la notion de « décision exécutoire » au sens de la décision-cadre à transposer ainsi que les mesures alternatives auxquelles la loi est appelée à s'appliquer.

L'article 2 définit le champ d'application de la loi, à savoir la reconnaissance et l'exécution par le Grand-Duché de Luxembourg des décisions visées à l'article 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à faire.

### Article 3

En transposition de l'article 6 de la décision-cadre 2009/829/JAI, l'article 3 du projet de loi sous examen désigne

- en son paragraphe 1<sup>er</sup> le procureur général d'État comme « autorité centrale » pour la réception d'une demande de reconnaissance d'une décision visée à la loi, ce qui est conforme à la solution retenue de façon générale en matière d'entraide pénale internationale depuis la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire en cette matière,
- en son paragraphe 2 « toute autorité judiciaire nationale compétente pour ordonner une mesure de contrôle en tant qu'alternative à la détention préventive » comme « autorité centrale ».

Le Conseil d'État signale que cette désignation est manifestement erronée, étant donné que la décision-cadre prévoit, à côté de la désignation d'une autorité centrale, par définition unique, celle des « autorités (nationales) compétentes » pour prendre les décisions visées par le législateur européen. Il y a dès lors lieu de rectifier le projet sur ce point. À

---

<sup>2</sup>Rapport de la commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre par les États membres des décisions-cadres 2008/909/JAI, 2008/947/JAI et 2009/829/JAI concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de justice prononçant des peines ou des mesures privatives de liberté, des mesures de probation et des peines de substitution ainsi que des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire /\* COM/2014/057 final ;

défaut d'une telle rectification, il y aurait, aux yeux du Conseil d'État, transposition incorrecte de la décision-cadre de sorte qu'il se verra dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

À l'article 3, paragraphe 2, alinéa 2, les auteurs du projet ajoutent, sous l'introduction « Il s'agit en l'espèce ... » la liste des autorités judiciaires concernées. Comme l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2 définit celles-ci par référence au droit national avec toute la précision requise, la liste n'ajoute aucune valeur normative propre pour être purement informative. Le Conseil d'État est dès lors de l'avis que, si la liste peut avoir sa valeur dans le cadre d'un rapport explicatif de la loi, elle est surabondante dans le texte de la loi et doit être omise. Dans cette logique il y a également lieu d'omettre l'alinéa 3 qui suit.

Enfin, le Conseil d'État suggère encore de compléter cet article en vue de la transposition de l'article 10, paragraphe 8, de la décision-cadre par un nouvel alinéa libellé comme suit :

« Lorsqu'une des autorités visées à l'alinéa qui précède reçoit une décision relative à des mesures de contrôle accompagnée d'un certificat n'est pas compétente pour la reconnaître, elle la transmet d'office à l'autorité compétente, accompagnée du certificat. »

#### Article 4

L'article 4 du projet a trait à la prise en charge des frais liés à l'exécution d'une des mesures visées à la décision-cadre. Il entend transposer l'article 25 de la décision-cadre.

Le Conseil d'État estime cet article surabondant.

En effet, l'article 25 de la décision-cadre règle la question de l'imputation des frais d'exécution d'une mesure alternative entre les différents États qui participent à cette exécution, et constitue partant une norme de droit international. Il ne fait pas partie des dispositions qui requièrent une mesure de mise en œuvre de la décision-cadre en droit interne, la loi nationale luxembourgeoise ne pouvant pas décider d'engagements financiers dans le chef d'autres États.

Il y a par conséquent lieu de renuméroter les articles 4 à 19 du projet de loi sous examen.

#### Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

L'article 5 constitue le point essentiel du projet de loi, puisqu'il pose le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions portant sur des mesures alternatives à la détention préventive émanant d'autres États membres de l'Union européenne par le Grand-Duché de Luxembourg ainsi que la renonciation au principe de la double incrimination pour une liste d'infractions figurant au projet. De même, il règle la question des infractions dites « fiscales ».

La logique et la teneur de cet article rappellent celles des lois antérieures portant transposition d'instruments européens basés sur le principe de la reconnaissance mutuelle, et dont la dernière en date est celle du 12 avril 2015 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de probation et aux peines de substitution et modifiant les dispositions de droit interne y visées.

Tout en rappelant les considérations de son avis du 20 mai 2014<sup>3</sup> rendu au sujet de cette dernière loi pour ce qui est de la nécessité d'une modification législative si la liste d'infraction de la décision-cadre venait à être modifiée, le Conseil d'État n'a pas d'observation particulière à faire, sauf pour ce qui est de l'alinéa 3 de l'article 5, qui appelle les mêmes observations que son « pendant » de la loi précitée du 12 avril 2015, à savoir qu'il y a lieu, d'une part, d'omettre le mot de « toutefois » par lequel commence cet alinéa et, d'autre part, de remplacer les termes de « État d'exécution » par un renvoi à la loi luxembourgeoise, ainsi que cela a été fait dans les lois antérieures prises en matière de reconnaissance mutuelle (voir, en dernier lieu, l'article 5, paragraphe 3, de la loi précitée du 12 avril 2015 et l'avis du Conseil d'État du 20 mai 2014, p. 4, *sub* article 5).

#### Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

L'article 6 du projet de loi énumère les conditions facultatives de refus d'une reconnaissance d'une décision alternative soumise au Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à faire quant au paragraphe 1<sup>er</sup>, le projet étant en ce point la transposition fidèle de la décision-cadre en question et en l'absence de déclaration du Luxembourg relativement au point d) de l'article 15 de la décision-cadre, sauf pour ce qui est du point 6) (minorité de l'auteur), qui retient la minorité comme cause de refus sans tenir compte de ce que cet état, en droit national, n'est pas une cause absolue de non-responsabilité pénale, mais connaît des aménagements établis par la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse qui permettent de procéder à l'égard du mineur comme s'il était majeur (articles 32 à 34). Afin d'assurer également sur ce point une transposition correcte, le point 6 doit être libellé comme suit :

« 6) la personne est mineure au moment des faits et en raison de son âge ne peut pas être tenue pénalement responsable, »

Pour ce qui est du paragraphe 2, le Conseil d'État relève que les auteurs du projet n'y visent comme autorité compétente que la seule chambre du conseil, alors que l'article 3, paragraphe 2, définit comme telles toutes les autorités judiciaires compétentes pour toiser d'une mesure de contrôle alternative. Il y a dès lors lieu à rectification de ce point à l'endroit de l'article sous examen et cela par recours à la dénomination générique introduite *in fine* de l'article 3. Ce paragraphe prendra dès lors la teneur suivante :

---

<sup>3</sup> Avis du Conseil d'État du 20 mai 2014 concernant le projet de loi relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de probation et aux peines de substitution et modifiant, en vue de favoriser l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions rendues en l'absence de la personne concernée (doc. parl. n° 6677<sup>1</sup>)

«(2) Dans les cas visés (...) et avant de décider de ne pas reconnaître la décision, l'autorité compétente luxembourgeoise consulte (...) ».

Si, toutefois, les auteurs du projet de loi entendent réserver l'obligation de consultation à la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement en tant que seule juridiction compétente pour la reconnaissance proprement dite d'une mesure alternative, il conviendra de déplacer l'alinéa 2 de l'article 6 (5 selon le Conseil d'État) en tant que nouveau paragraphe de l'article 9 (8 selon le Conseil d'État), en adaptant les renvois internes.

#### Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

L'article 7 reprend la désormais classique notion de transmission « par tout moyen laissant une trace écrite », et le Conseil d'État ne peut que se référer à ses avis antérieurs<sup>4</sup> relatifs à des projets utilisant la même terminologie.

#### Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État n'a pas d'observation particulière. Il approuve le choix des trois langues proposées, ce qui correspond à la pratique quotidienne.

#### Article 9 (8 selon le Conseil d'État)

L'article 9 règle les délais imposés à la chambre du conseil compétente pour reconnaître une décision transmise aux autorités luxembourgeoises. Si le libellé de cet article, en son paragraphe 1<sup>er</sup>, peut prêter à confusion, étant donné que, d'un côté, il accorde à cette juridiction un délai maximum de vingt jours pour reconnaître une telle décision, il lui impose néanmoins de prendre « sans délai » toute mesure nécessaire au suivi des mesures de contrôle ordonnées, ce qui pourrait laisser croire que ces mesures seraient applicables déjà avant la décision de la chambre du conseil, ce qui ne paraît guère admissible, la faute en est cependant au texte de la décision-cadre à transposer, qui est libellé d'une façon identique.

Le Conseil d'État note encore que le texte sous examen ne reprend pas un passage figurant à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la décision à transposer, à savoir que l'autorité compétente reconnaîtra une décision étrangère « sauf si elle décide de faire valoir l'un des motifs de non-reconnaissance » y prévus. Cette précision doit néanmoins être ajoutée au texte sous examen en vue d'une meilleure lisibilité de celui-ci, alors qu'elle établit avec toute la clarté requise la compétence de la chambre du conseil également pour refuser une reconnaissance.

L'article 9 n'appelle pour le surplus pas d'autre observation.

---

<sup>4</sup> Voir notamment l'avis du 20 mai 2014 du Conseil d'État concernant le projet de loi n°6677 précité.

### Article 10 (9 selon le Conseil d'État)

L'article 10 n'appelle pas d'observation particulière de la part du Conseil d'État, sauf que ce dernier s'interroge sur les motifs qui ont fait que les auteurs du projet ont ajouté le verbe de « faire » devant le verbe « adapter » qui figure seul au texte de la décision-cadre à transposer. À défaut d'informations complémentaires sur ce point, le Conseil d'État estime nécessaire de revenir au texte de la décision-cadre en omettant le terme ajouté, qui, de surcroît, est source de confusion quant à sa portée exacte notamment sur les compétences qu'il infère relativement aux mesures d'adaptation éventuellement requises.

### Article 11 (10 selon le Conseil d'État)

Dans l'article 11, tout comme dans l'article 10, il doit être fait abstraction du verbe « faire » figurant *in fine* de la seconde ligne.

Pour le surplus, le texte proposé transpose la décision-cadre et n'appelle pas d'observation particulière.

### Article 12 (11 selon le Conseil d'État)

L'article 12, tout comme les articles 13 et 14, définit les modalités du suivi des mesures alternatives reconnues par la chambre du conseil compétente.

Au vœu des auteurs du projet de loi, ce suivi sera assuré, aux termes du paragraphe 1<sup>er</sup>, par les procureurs d'État si la mesure est décidée par les juridictions de première instance et par le procureur général d'État si elle est décidée par une juridiction d'appel. Tant les procureurs d'État que le procureur général d'État auront la possibilité de la délégation du suivi à un service spécifique.

Les paragraphes 2 et 3 imposent par contre au seul procureur général d'État un certain nombre d'obligations d'informations en direction de l'État demandeur de la reconnaissance, et lui confèrent des droits de demander des informations complémentaires audit État d'émission.

Le Conseil d'État estime qu'il y a sur ce point confusion entre la notion d'autorité centrale pour la réception de demandes d'exécution et d'autorité compétente pour leur reconnaissance et leur mise en œuvre. Le procureur général d'État est dans son rôle d'autorité centrale en matière d'entraide pénale si le projet de loi sous examen lui confie ce rôle également pour ce qui est des mesures alternatives. Par contre, il ne peut pas être la seule autorité compétente pour tout échange généralement quelconque avec l'État d'émission pour ce qui est des questions d'exécution pratiques des mesures ordonnées, sauf si celles-ci le sont par les juges d'appel.

Le Conseil d'État propose dès lors de remplacer, dans l'ensemble des paragraphes 2 et 3 de l'article sous examen, la seule mention « procureur général d'État » par « le procureur d'État compétent ou le procureur général d'État ».

Pour le surplus, le Conseil d'État n'a pas d'observation à faire.

#### Article 13 (12 selon le Conseil d'État)

L'article 13 doit connaître la même modification que l'article 12, à savoir l'ajout de la mention des procureurs d'État à côté du procureur général d'État, et cela pour les mêmes raisons.

#### Article 14 (13 selon le Conseil d'État)

Cette disposition n'appelle pas d'observation.

#### Article 15 (14 selon le Conseil d'État)

Tout comme dans les articles 12 et 13 du projet de loi, il y a lieu d'ajouter les procureurs d'État en tant qu'autorités compétentes à côté du procureur général d'État.

En outre, pour ce qui est de l'alinéa 2, il y a lieu de faire abstraction du bout de phrase « et cette dernière retrouve sa compétence en matière de suivi des mesures de contrôle » sous peine d'opposition formelle. En effet, s'il appartient bien à la décision-cadre, ainsi qu'elle l'a fait dans son article 23, paragraphe 1<sup>er</sup>, de fixer les conséquences pour l'État d'émission d'une non-réponse de sa part aux avis lui adressés par l'État d'exécution, la loi nationale de transposition ne peut en faire de même, celle-ci ne pouvant disposer que pour les autorités nationales et non pas pour celles d'un État tiers.

#### Article 16 (15 selon le Conseil d'État)

L'article 16 introduit le chapitre III intitulé « demande de reconnaissance et d'exécution adressée par le Grand-Duché de Luxembourg à un autre État membre de l'Union européenne ». Il transpose l'article 10, paragraphes 2, 5 et 6 de la décision-cadre. L'exposé des motifs ne renseigne pas pourquoi les auteurs du projet de loi ont omis de transposer l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 10 de la décision-cadre, alors que c'est pourtant par son biais qu'est introduite la notion de certificat. En vue d'une transposition correcte de la décision-cadre, le Conseil d'État insiste, sous peine d'opposition formelle, d'inclure cet alinéa au projet.

#### Article 17 (16 selon le Conseil d'État)

L'article 17 transpose l'article 11, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de la décision-cadre. Son paragraphe 1<sup>er</sup> énonce – en transposant quasi littéralement le texte de la décision-cadre – le principe que les autorités luxembourgeoises restent compétentes tant que les autorités de l'État d'exécution ne les ont pas informées de la reconnaissance de la mesure en question.

Par contre, le Conseil d'État estime superflu l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup>, qui, en ne faisant qu'énoncer une évidence, à savoir l'application du droit national tant que les juridictions nationales sont saisies, est dépourvu de toute valeur normative.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État note que, contrairement à l'article 11, paragraphe 2, point a), de la décision-cadre, le projet de loi sous examen fait référence à la « résidence habituelle » en omettant ainsi le terme « légale ». Il y a par conséquent lieu d'introduire ce dernier mot chaque fois que le projet fait référence à la notion « résidence légale ». Dans ce contexte, le Conseil d'État relève avoir fait cette même observation dans le cadre de son avis précité du 20 mai 2014 relatif au projet de loi n°6677.

#### Article 18 (17 selon le Conseil d'État)

L'article 18 du projet de loi sous examen transpose les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 18 de la décision-cadre. Le Conseil d'État se demande pourquoi les auteurs du projet de loi n'ont pas procédé à une transposition complète pour ce qui est des mesures visées au point a) de cette disposition en ne retenant que le seul retrait de la mesure pour laquelle la reconnaissance est demandée, alors pourtant qu'en droit national une mesure alternative peut également faire l'objet d'un réexamen. Il y dès lors lieu de retenir les termes de « prorogation » et de « réexamen » dans le projet de loi sous examen.

#### Article 19 (18 selon le Conseil d'État)

Cet article impose aux autorités compétentes nationales un certain nombre d'obligations d'information envers les autorités de l'État d'exécution. Le moyen de communication à utiliser n'est pas précisé, contrairement à d'autres articles qui prévoient le recours à une voie laissant une trace écrite et certaine. Mais, comme l'article 19, paragraphe 5, de la décision-cadre est également muet sur ce point, le Conseil d'État n'entend pas commenter autrement ce point.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Article 1<sup>er</sup>

Il convient d'écrire « Art. 1<sup>er</sup> ».

Les points des énumérations doivent être signalés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...).

#### Article 2

Sans observation.

#### Article 3

Le Conseil d'État sous réserve de sa proposition de supprimer l'article 3, paragraphe 2, alinéa 2, relève que, d'un point de vue légistique, l'emploi de tirets ou de signes typographiques analogues est à éviter, en ce qu'il rend la référence aux dispositions qu'ils introduisent malaisée, tout spécialement à la suite d'ajouts ou de suppressions de tirets à l'occasion de modifications

ultérieures. Il faudrait remplacer les tirets par des numéros suivis d'un point (1., 2., 3., ...).

#### Article 4

Sans observation.

#### Article 5

Lorsqu'il est renvoyé dans le corps du dispositif à un autre paragraphe, les parenthèses entourant le chiffre du paragraphe dont il s'agit sont à omettre. Au paragraphe 2, il faudrait viser ainsi le « paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Les points des énumérations doivent être signalés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...).

#### Article 6

Conformément à l'observation émise à l'endroit de l'article 5, il faudrait viser au paragraphe 2, le « paragraphe 1<sup>er</sup> ».

#### Articles 7 à 10

Sans observation.

#### Article 11

Les points des énumérations doivent être signalés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...).

#### Article 12

L'emploi de tirets ou de signes typographiques analogues est à éviter, en ce qu'il rend la référence aux dispositions qu'ils introduisent malaisée, tout spécialement à la suite d'ajouts ou de suppressions de tirets à l'occasion de modifications ultérieures. Ils faudrait remplacer les tirets au paragraphe 1<sup>er</sup> par des numéros suivis d'un point (1., 2., 3., ...).

Au paragraphe 3, les points de l'énumérations doivent être visés par des numéros suivis d'un point (1., 2., 3., ...).

#### Article 13

Les points de l'énumérations doivent être visés par des numéros suivis d'un point (1., 2., 3., ...).

#### Article 14

Sans observation.

### Article 15

Pour se référer à l'article 12, paragraphe 2, il faut écrire « article 12, paragraphe 2 ».

### Article 16

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, pour se référer à l'article 3, paragraphe 2, de la loi en projet, il faut écrire « article 3, paragraphe 2 ».

### Article 17

Concernant le renvoi à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>, il faudra se référer à « l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup> ».

Au paragraphe 2, les points de l'énumération doivent être visés par des numéros suivis d'un point (1., 2., 3., ...).

### Article 18

Pour se référer à l'article 3, paragraphe 2, de la loi en projet, il faut écrire « article 3, paragraphe 2 ».

Les points de l'énumérations doivent être visés par des numéros suivis d'un point (1., 2., 3., ...).

### Article 19

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 octobre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour la Présidente,  
Le Vice-Président,

s. Françoise Thoma