

Projet de loi

portant organisation de l'office des procureurs européens délégués et modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Avis du Conseil d'État

(4 mars 2021)

Par dépêche du 4 février 2021, 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.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière, ainsi que d'un texte coordonné par extraits de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire qu'il s'agit de modifier.

Dans la lettre de saisine, le Conseil d'État est invité à accorder un traitement prioritaire au projet de loi sous rubrique, au motif que « l'objet du projet de loi sous analyse, à savoir l'institution d'un office des procureurs européens délégués, est incontestablement un élément crucial pour que le Parquet européen puisse assumer dans les meilleurs délais les tâches d'enquête et de poursuite qui lui incombent ».

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de mettre sur pied, dans le cadre de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, un office des procureurs européens délégués.

Le projet de loi est lié au projet de loi n° 7759 relatif à la mise en application du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen et modifiant le Code de procédure pénale, ci-après « règlement (UE) 2017/1939 ».

Alors que le projet de loi n° 7759, précité, porte sur le cadre procédural dans lequel l'office des procureurs européens délégués exerce les compétences qu'il tient au titre du règlement (UE) 2017/1939, le projet de loi sous examen organise la structure de l'office dans le cadre de l'organisation judiciaire luxembourgeoise.

Le Parquet européen agira à un niveau central européen et à un niveau national, décentralisé, dans chacun des vingt-deux États membres de l'Union européenne qui participent, à l'heure actuelle, à cet instrument de coopération renforcée, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la

Croatie, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovénie, la Slovaquie ainsi que le Luxembourg. Le niveau européen est composé du chef du Parquet européen et de vingt-deux procureurs européens, à raison d'un procureur par État membre, dont deux assistent le chef du Parquet. Au niveau national, sont institués des procureurs européens délégués, qui agiront sous la surveillance des organes du niveau européen. Le règlement (UE) 2017/1939 prévoit que les procureurs européens délégués, tout en étant intégrés dans les structures des autorités nationales de poursuite, bénéficient d'une complète indépendance à l'égard de celles-ci.

Pour la mise en place du Parquet européen, a été adoptée la décision (UE) 2019/1798 du Parlement européen et du Conseil du 14 octobre 2019 portant nomination du chef du Parquet européen. Dans la suite, a été prise la décision d'exécution (UE) 2020/1117 du Conseil du 27 juillet 2020 portant nomination des procureurs européens du Parquet européen.

Le 28 septembre 2020, les membres du Parquet européen ont prêté serment devant la Cour de justice de l'Union européenne afin de marquer l'installation officielle du Parquet européen qui a commencé ses travaux fin 2020.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen insère, au titre II, chapitre I^{er}, de la loi précitée du 7 mars 1980, un paragraphe *3bis* nouveau, intitulé « De l'office des procureurs européens délégués » et comprenant les articles *75-8bis* à *75-8sexies* nouveaux.

Article 75-8bis

L'article *75-8bis* nouveau prévoit, au paragraphe 1^{er}, l'institution d'un office des procureurs européens délégués, ci-après « Office ». Pour les missions, il est renvoyé au règlement (UE) 2017/1939. Le Conseil d'État marque son accord avec la détermination des missions par renvoi au règlement, qui constitue un acte législatif européen directement applicable et qui détermine, à l'article 4, les missions du Parquet européen¹. Dans cette logique, il n'y a pas lieu de reprendre, dans les textes nationaux d'application, les dispositions correspondantes européennes.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur un problème de cohérence des concepts. Le nouvel article *75-8bis* porte sur l'institution d'un « office » des procureurs européens délégués, dont les missions sont déterminées en relation avec le règlement (UE) 2017/1939. Or, le règlement

¹ Article 4. Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui sont prévues par la directive (UE) 2017/1371 et déterminées par le présent règlement. À cet égard, le Parquet européen diligente des enquêtes, effectue des actes de poursuite et exerce l'action publique devant les juridictions compétentes des États membres jusqu'à ce que l'affaire ait été définitivement jugée.

n'utilise pas le concept d'« office ». Le terme « office » peut éventuellement revêtir une signification dans l'optique d'une structure administrative au sens du nouvel article 75-8^{quater}. Les missions de l'article 4 du règlement (UE) 2017/1939 ne sont toutefois pas exercées par un tel office, mais par les procureurs européens délégués en tant que tels. Le renvoi à un office pose d'ailleurs le problème de la hiérarchie dans cet office et de sa direction. Le Conseil d'État note encore que le nouvel article 75-8^{quinquies} omet, pour la détermination du rôle des procureurs délégués, toute référence au terme « office ».

Le paragraphe 2 précise que l'Office « est opérationnellement indépendant et autonome », disposition inspirée de l'article 74-1 de la loi précitée du 7 mars 1980, qui concerne la Cellule de renseignement financier. Pour la Cellule de renseignement financier, la mise en évidence de l'indépendance opérationnelle et de l'autonomie se comprend dès lors que cet organisme est placé sous la surveillance administrative du procureur général d'État. Or, en vertu du paragraphe 1^{er}, l'Office est placé sous la direction et la surveillance du procureur européen du Luxembourg. En vertu de l'article 6 du règlement (UE) 2017/1939, le Parquet européen est indépendant. Cette indépendance vaut tant pour le chef du Parquet que pour les procureurs européens et pour les procureurs européens délégués. Nul besoin de répéter cette indépendance dans la loi en projet. La seule question à traiter est celle du rattachement administratif des procureurs délégués qui sont, d'après l'article 8, paragraphe 5, du règlement (UE) 2017/1939, « affectés dans les États membres ».

Article 75-8^{ter}

Le nouvel article 75-8^{ter} dispose que l'Office est composé de deux substituts principaux, en précisant que le procureur général d'État les désigne. Cette disposition est encore inspirée de l'article 74-1, alinéa 2, de la loi précitée du 7 mars 1980, qui concerne les magistrats composant la Cellule de renseignement financier. Or, comme déjà exposé, la Cellule de renseignement financier, bien qu'étant opérationnellement indépendante et autonome, fait partie intégrante des parquets luxembourgeois, en ce qu'elle est placée sous la surveillance administrative du procureur général d'État. L'Office est, quant à lui, placé sous la direction et la surveillance du procureur européen désigné au titre du Luxembourg, qui est membre du Parquet européen, et bénéficie de l'indépendance consacrée à l'article 4 du règlement (UE) 2017/1939.

Le Conseil d'État s'interroge sur la signification du dispositif sous examen. S'agit-il de désigner les procureurs européens délégués parmi les magistrats du parquet ayant au moins le grade de substitut principal en ce sens qu'ils sont choisis parmi les magistrats des parquets ayant ce grade ? S'agit-il au contraire de procéder à une désignation des procureurs européens délégués parmi tous les magistrats du siège ou du parquet remplissant les critères prévus dans le règlement (UE) 2017/1939, à qui le grade de substitut principal sera accordé. Il y a lieu de clarifier ce dispositif. La procédure de nomination et de révocation est réglée, de manière exhaustive, à l'article 17 du règlement (UE) 2017/1939. Le Conseil d'État conçoit l'utilité de prévoir que, pour le Luxembourg, ce soit le procureur général d'État qui procède aux désignations au sens du paragraphe 1^{er} de l'article 17.

Il y aura encore lieu de régler la « libération » des magistrats en cause du service judiciaire national. S'agit-il d'un détachement, dès lors que la voie du congé spécial, prévu dans la loi modifiée du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'Institutions internationales ne semble pas être retenue ? Le Conseil d'État comprend que, au cours du mandat, les procureurs européens délégués gardent leur qualité de magistrat national, ce qui implique le maintien de leur soumission aux règles déontologiques et le droit de porter le titre professionnel luxembourgeois. Le Conseil d'État renvoie à l'article 323*bis* du code judiciaire belge qui règle le statut des magistrats chargés d'une mission.

Le Conseil d'État considère que le dispositif sous examen est à reformuler à la lumière de ces considérations.

Article 75-8quater

L'article 75-8*quater* prévoit la création d'un secrétariat appelé à assister l'office des procureurs européens délégués. Le Conseil d'État relève que la formulation est maladroite en ce que les membres du secrétariat n'assistent pas un office, mais les procureurs européens délégués en tant que tels. Tout au plus peut-on concevoir que les procureurs et le secrétariat constituent un tel office.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la portée des termes « affectation ou désaffectation ». Est-ce que les auteurs envisagent un régime de détachement ou est-ce que les fonctionnaires resteront intégrés dans les services de l'administration judiciaire ? Le paragraphe 2 conforte cette dernière lecture, ce qui soulève toutefois la nécessité de préciser que le personnel administratif agit sous les seuls ordres et la seule responsabilité des procureurs européens délégués. Quel sera le rôle du procureur général d'État d'un côté et des procureurs européens délégués de l'autre côté en ce qui concerne la direction du secrétariat ?

Le dispositif est encore à modifier.

Article 75-8quinquies

Le paragraphe 1^{er} reproduit l'article 13, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2017/1939. Il est à supprimer.

Le paragraphe 2 est également superflu, étant donné que les compétences et attributions des procureurs européens délégués sont réglés par de nouvelles dispositions à insérer dans le Code de procédure pénale, ces nouvelles dispositions faisant l'objet du projet de loi n° 7759.

Au regard des dispositions claires du règlement (UE) 2017/1939, le paragraphe 3 est à omettre. Il n'appartient pas à la loi luxembourgeoise de déterminer le statut du procureur européen délégué désigné par le Luxembourg.

Article 75-8sexies

Le nouvel article 75-8*sexies* prévoit la réintégration des procureurs européens délégués à la fin de leur mandat et prévoit un régime financier

transitoire. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la loi précitée du 27 août 1977, au titre de laquelle le procureur européen luxembourgeois a été nommé, ne comporte pas de régime transitoire similaire.

Le Conseil d'État relève, une nouvelle fois, une incohérence de terminologie. Les articles 75-8*bis* à 75-8*quater* visent « l'office des procureurs européens délégués », tandis que l'article 75-8*quinquies* vise directement les procureurs européens délégués et que l'article 75-8*sexies* vise le mandat de procureur européen délégué.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la situation du procureur européen délégué qui quitte ses fonctions avant le terme de son mandat. Est-ce que le régime de réintégration s'appliquera également dans ce cas de figure ?

Article 2

Les dispositions relatives à l'Office sont toutes insérées dans la loi précitée du 7 mars 1980, tandis que l'article sous examen, relatif à certains aspects de la rémunération des procureurs européens délégués et aux droits des magistrats, constitue la seule disposition autonome du projet de loi sous avis. Il y aurait lieu de l'intégrer dans la loi précitée du 7 mars 1980.

Le Conseil d'État ne saisit pas la logique et la portée d'une prise en charge des cotisations sociales par l'État. Le Conseil d'État comprend que les procureurs délégués européens, tout en étant rémunérés au titre du budget de l'Union européenne, ne bénéficient pas d'une couverture sociale dans le cadre du statut de la fonction publique européenne. Il s'agit, dès lors, d'organiser la couverture sociale au titre du régime luxembourgeois et de permettre la prise en compte des années de service au moment de la réintégration. Le dispositif, tel que formulé, ne reproduit toutefois pas clairement cette logique et devrait également être reformulé.

Le Conseil d'État ne saisit pas davantage la portée du paragraphe 2 de l'article 2. Le droit luxembourgeois ne connaît pas le concept de « magistrats du corps judiciaire ». Si on vise les procureurs européens délégués, autant le dire dans des termes clairs. Pour comprendre les droits dont il s'agit, il faut lire le commentaire. Une précision au niveau des textes s'impose, vu que les procureurs européens délégués agissent sous la surveillance du Parquet européen et qu'il faut éviter des conflits entre ce statut et les « droits » au titre de leur fonction d'origine.

Si le système mis en place est à comprendre en ce sens que les procureurs européens délégués devraient assurer eux-mêmes leur couverture sociale pendant la durée de leur mandat, le Conseil d'État comprend que l'État luxembourgeois assume les cotisations sociales y afférentes. Il ne saurait toutefois admettre que l'État assume également le paiement des impôts à payer sur la rémunération versée au titre du budget européen, ni des impôts éventuellement dus par le procureur européen délégué en raison d'autres revenus, que ce soit au Luxembourg ou, le cas échéant, dans un autre État. Le Conseil d'État renvoie au libellé de l'article 96, paragraphe 6, du règlement (UE) 2017/1939, qui omet toute référence à l'impôt sur le revenu.

Le Conseil d'État considère que les nouvelles dispositions à intégrer dans la loi modifiée du 7 mars 1980 pourraient se résumer aux points suivants :

« Art. 75-8bis. Les deux procureurs européens délégués désignés par le Luxembourg, pour être nommés, conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, sont choisis par le procureur général d'État.

Le choix est opéré parmi les magistrats de l'ordre judiciaire répondant aux critères prévus par l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

Les procureurs européens délégués ont le grade de substitut principal. Ils sont libérés de leurs fonctions nationales pour la durée de leur mandat. Les postes libérés sont pourvus par de nouvelles nominations.

Les procureurs européens délégués conservent les droits et obligations attachés à leur qualité de magistrat luxembourgeois.

Art. 75-8ter (article 75-8sexies). Les magistrats qui cessent la fonction de procureur européen délégué sont réintégrés à un poste équivalent à la fonction qu'ils exerçaient avant leur nomination. À défaut de vacance de poste adéquat, les magistrats concernés sont réintégrés par dépassement des effectifs.

Les périodes pendant lesquelles les magistrats ont exercé la fonction de procureur européen délégué sont prises en compte comme périodes de service au sein de la magistrature.

Les cotisations sociales ainsi que les contributions à l'assurance dépendance des procureurs européens délégués sont pris en charge par le budget de l'État.

Au cas où leur traitement après réintégration serait inférieur à celui touché en tant que procureur européen délégué, les magistrats concernés bénéficieront d'un supplément personnel de traitement pensionnable tenant compte de la différence entre le traitement touché à la fin de leur mandat de procureur européen délégué et le nouveau traitement. Ce supplément personnel de traitement diminue au fur et à mesure que le traitement augmente avec l'évolution de la carrière.

Art. 75-8quater. Le procureur général d'État met à la disposition des procureurs européens délégués des fonctionnaires et employés de l'État relevant de l'administration judiciaire pour les assister dans l'exercice de leurs fonctions.

Ces fonctionnaires et employés de l'État sont placés sous la direction des procureurs européens délégués. »

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il convient d'écrire « Office des procureurs européens délégués » avec une lettre « o » majuscule.

Intitulé

Le Conseil d'État signale que l'intitulé de la loi en projet laisse croire que le texte sous avis comporte des dispositions à caractère autonome. Ce procédé est à éviter et le Conseil d'État demande de recourir à l'intitulé suivant :

« Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue de l'organisation de l'Office des procureurs européens délégués ».

Article 1^{er}

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

La phrase liminaire prévoit l'insertion des articles *75-8bis* à *75-8septies* nouveaux. Or, un article *75-8septies* n'est pas prévu par le dispositif sous examen.

Le Conseil d'État propose de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 1^{er}**. À la suite de l'article 75-8 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, il est inséré un nouveau paragraphe *3bis*, intitulé « De l'office des procureurs européens délégués » et comprenant les articles *75-8bis* à *75-8sexies* nouveaux, libellés comme suit :

« Art. 75-8bis. [...] » »

À l'article *75-8quinquies* nouveau, paragraphe 2, qu'il s'agit d'insérer, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il convient de renvoyer à la « directive 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal ».

Le Conseil d'État propose de reformuler l'article *75-8quinquies* nouveau, paragraphe 3, qu'il s'agit d'insérer, comme suit :

« (3) L'article 70 n'est pas applicable aux procureurs européens délégués. »

L'article *75-8sexies* nouveau, qu'il s'agit d'insérer, est à faire suivre de guillemets fermants.

Article 2

Les guillemets fermants *in fine* de l'article sous examen sont à supprimer, car superfétatoires.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 4 mars 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu