

Recommandation no 1/2025 du Conseil national de la justice
sur base de l'article 26 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation
du Conseil national de la justice

Criminalité économique et financière

Luxembourg, le 27 janvier 2025

Le Conseil national de la justice a été saisi de deux doléances relatives au fonctionnement de la justice en application de l'article 18 de la loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice. Ces doléances avaient pour objet les délais exorbitants constatés dans le cadre des instructions pénales en particulier dans le cadre de la criminalité économique et financière.

Une réunion a été organisée avec les représentants des principaux intervenants¹ et le Conseil a constaté que la problématique est complexe et s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs.

À ce titre le Conseil national de la justice ensemble avec les magistrats en charge de cette spécialité a pu identifier certains points qui pourraient faire l'objet d'une adaptation législative.

En application de l'article 26 de la loi du 23 janvier 2023, le Conseil se permet d'adresser ces recommandations à la Chambre des députés et à Madame la ministre de la Justice.

1. Limiter la saisine des juges d'instruction aux dossiers les plus complexes en élargissant la procédure de mini-instruction (art 24-1 CPP).

En France le juge d'instruction n'est saisi que dans 17% des affaires et en particulier pour les affaires de grande envergure entraînant prévisiblement de nombreux actes d'instruction à exécuter par voie de commission rogatoire en dehors du territoire national.

Afin de pouvoir procéder par la voie de l'enquête préliminaire et décharger le juge d'instruction des affaires de moindre importance, le parquet doit pouvoir avoir recours à la procédure de la mini-instruction et requérir plusieurs actes de perquisitions/saisies non limités dans le délai de trois mois actuellement prévu par l'article 24-1 du Code de procédure pénale. Cela pourrait éviter de devoir ouvrir des instructions préparatoires pour des affaires susceptibles d'être enquêtées sans difficultés particulières au niveau des parquets.

¹ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, le Parquet de Luxembourg, le Parquet de Diekirch, le cabinet d'instruction de Luxembourg, le cabinet d'instruction de Diekirch.

2. Procédure sur réquisition du parquet.

Il faudrait réfléchir si à l'instar de la France et de la Belgique (art.46 quater du code d'instruction criminelle) les parquets ne pouvaient pas être dotés de compétences leur permettant de procéder par réquisition au lieu de devoir requérir pour certains devoirs la délivrance d'une ordonnance de perquisition et de saisie. Cela concernerait en particulier les informations à recueillir au niveau des établissements bancaires et autres professionnels du secteur financier.

Dans ce même ordre d'idées, on pourrait prévoir un accès direct des membres des parquets au CRBA à l'instar de l'article 48-24 du Code de procédure pénale.

Cette recommandation s'inscrit en particulier dans le cadre du rapport du GAFI de septembre 2023 et en particulier de l'IO 7 relatif aux enquêtes et poursuites.

3. Mise en place de magistrats de liaison européens.

Il est un constat que l'entraide judiciaire avec certains Etats tiers de l'Union européenne est difficile à mettre en œuvre et que souvent les demandes ne sont malheureusement pas exécutées, les instructions étant ainsi continuées sans que les informations requises ne soient transmises. L'efficacité des poursuites est de ce fait directement mise en cause. Certains Etats de l'Union européenne ont mis en place des magistrats nationaux de liaison dont la mission est de faciliter l'entraide dans le cadre des instructions pénales nationales. Le Luxembourg entretenant d'excellentes relations avec certains Etats dont notamment avec le Parquet national financier français, a eu recours surtout dans le cadre d'affaires d'envergure aux services de ces magistrats nationaux. EUROJUST a également mis en place des contacts avec certains Etats tiers, mais les relations avec certains Etats sont difficiles sinon inexistantes. Afin de renforcer la coopération judiciaire et notamment son efficacité, il est suggéré que les Etats de l'Union européenne mettent en place des magistrats européens au sein des Etats tiers souvent concernés par des instructions transfrontalières, magistrats qui de par leur proximité avec les autorités judiciaires locales seraient susceptibles d'assurer les contacts nécessaires afin d'accélérer l'exécution des devoirs d'instruction requis.

4. Adaptation de l'article 102 du Code de procédure pénale.

Une des difficultés majeures des instructions en matière de criminalité économique et financière est bien celle que les auteurs ne sont pas localisés sur le territoire du Grand-Duché si jamais ils y ont été domiciliés. Pour pouvoir continuer et clôturer son instruction, le juge doit préalablement inculper les auteurs afin que le parquet puisse après clôture demander le renvoi devant la juridiction de fond. Ceci est d'autant plus important que des fonds sont saisis soit à Luxembourg soit dans d'autres Etats alors que l'intérêt est bien de pouvoir aboutir à une confiscation et donc au rapatriement de ces avoirs. Une comparution volontaire devant le juge d'instruction luxembourgeois d'un auteur s'étant réfugié dans son pays de nationalité ou dans un Etat avec lequel une extradition est difficilement envisageable est une illusion. L'article 102 du Code de procédure pénale prévoit que si le prévenu ne peut être saisi, le mandat d'arrêt sera notifié à sa dernière habitation et il sera dressé procès-verbal de perquisition et de recherches infructueuses. La personne est alors considérée comme inculpée. Cette procédure ne peut être appliquée que si la personne a eu une habitation au Grand-Duché du Luxembourg. Il est cependant important de relever que ceci est l'exception dans le cadre des instructions relevant de la criminalité internationale. Il est donc essentiel d'étendre cette procédure d'inculpation aux personnes n'ayant pas eu de domicile ou de résidence sur le territoire national.

5. Prévoir un certain contrôle de la durée de l'instruction.

L'article 175-2 Code de procédure pénale français dispose que la durée de l'instruction ne peut excéder un délai raisonnable au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en examen, de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité et de l'exercice des droits de la défense. Si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de l'ouverture de l'information, celle-ci n'est pas terminée, le juge d'instruction rend une ordonnance motivée en expliquant les raisons de la durée de la procédure, comportant les indications qui justifient la poursuite de l'information et précisant les perspectives de règlement. Cette ordonnance est communiquée au président de la chambre de l'instruction (équivalent à notre chambre du conseil d'appel) qui peut, par requête, saisir cette juridiction en application de l'article 221-1 du Code de procédure pénale lorsqu'un délai de quatre mois s'est écoulé depuis la date du dernier acte d'instruction nécessaire la manifestation de la vérité. La chambre de l'instruction peut alors évoquer l'affaire ou la renvoyer au juge d'instruction ou à tel autre de son choix afin

de poursuivre l'information. Le juge d'instruction initialement en charge de l'instruction est de ce fait dessaisi.

6. Prévoir une durée pour la détention préventive (article 145-1 du code de procédure pénale français).

En France l'article 145-1 du Code de procédure pénale dispose qu'en matière correctionnelle la détention provisoire ne peut excéder quatre mois lorsque l'auteur présumé n'a pas déjà été condamné pour crime ou délit de droit commun soit à une peine criminelle, soit à une peine d'emprisonnement sans sursis d'une durée supérieure à un an et lorsqu'elle encourt une peine inférieure ou égale à cinq ans. La détention provisoire peut être prolongée par ordonnance motivée du juge des libertés et de la détention pour une nouvelle période de 4 mois sans pouvoir excéder un an respectivement deux ans lorsqu'un des faits constitutifs de l'infraction a été commis à l'étranger respectivement concerne l'infraction de trafic de stupéfiants, association de malfaiteurs, proxénétisme, extorsion de fonds ou toute infraction commise en bande organisée pour autant qu'une peine égale à dix ans d'emprisonnement soit encourue.

En matière criminelle, la détention provisoire ne peut excéder une année, mais peut être prolongée pour une nouvelle période qui ne peut être supérieure à six mois sans excéder les deux ans lorsque la peine encourue est inférieure à vingt ans de réclusion criminelle et au-delà de trois ans dans les autres cas. Ce délai est porté à trois respectivement quatre ans lorsque la personne est poursuivie pour plusieurs crimes mentionnés aux livres II et IV du Code pénal ou pour trafic de stupéfiants, terrorisme, proxénétisme, extorsion de fonds ou pour un crime commis en bande organisée.

A Luxembourg on pourrait envisager des délais similaires le juge d'instruction étant appelé quelques jours avant l'échéance du délai à transmettre au procureur d'Etat compétent un rapport circonstancié indiquant la date de la saisine, les devoirs accomplis, les dates d'émission et de retour des commissions rogatoires émises, les dates de saisine d'expert, les délais imposés aux enquêteurs endéans desquels les actes d'information doivent être exécutés et le cas échéant les rappels adressés aux enquêteurs. En outre le juge d'instruction serait amené à indiquer les raisons pour lesquelles il a été impossible de clôturer l'instruction, les raisons pour lesquelles la détention préventive doit être maintenue ainsi que le délai prévisible de clôture de l'instruction.

Le procureur d'Etat saisisrait la Chambre du conseil de la demande de prorogation ensemble avec ses conclusions et à l'issue d'un débat contradictoire une ordonnance susceptible d'appel serait rendue. Cette procédure aboutirait très certainement à redynamiser certaines instructions qui se trouvent pour l'une ou l'autre raison enlisées en raison de lenteurs ne relevant pas directement des juges d'instruction, mais sur lesquelles ils n'ont malheureusement aucune influence.

7. Procédure de règlement devant la chambre du conseil.

La procédure de règlement au niveau de la chambre du conseil dans le cadre des instructions préparatoires rallonge considérablement les procédures pénales.

Dans les affaires d'envergure les renvois prononcés par la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement font systématiquement l'objet d'un appel et ce d'autant plus que seule cette chambre du conseil peut ordonner des mesures d'instruction complémentaires en application de l'article 134 du Code de procédure pénale ou ordonner le cas échéant une extension de l'information à l'égard d'autres personnes non visées par l'ordonnance de renvoi.

Le GAFI a aussi recommandé dans le cadre de l'IO7 de reconsidérer le rôle de la chambre du conseil.

Depuis l'entrée en vigueur des directives A, B et C et la loi du 8 mars 2017 l'inculpé a un droit d'accès au dossier tout au long de la procédure d'instruction ce qui lui permet de suivre l'évolution de la procédure en temps réel.

Le Conseil national de la justice recommande aussi d'entamer des réflexions plus profondes sur le rôle du juge d'instruction.

Plusieurs options sont envisageables :

- Modèle français : renvoi par le juge d'instruction avec faculté d'appel. Dans ce contexte une réflexion plus profonde sur une éventuelle mise en place d'un juge des libertés et de la détention devrait être initiée.
- Modèle belge : l'appel contre les ordonnances de règlement de la procédure par la chambre du conseil est limité aux cas d'irrégularités et à l'existence de causes d'irrecevabilité ou d'extinction de l'action publique (l'article 135 du CIC belge), il ne porte pas sur l'appréciation de l'existence de charges suffisantes.

- Modèle Parquet européen : le juge d'instruction intervient uniquement pour la délivrance d'actes d'instruction et de mandats d'amener, de dépôt, l'instruction étant menée par le parquet.

8. Limiter la possibilité de demandes de complément d'instruction après la clôture de l'instruction.

Il est recommandé de prévoir un délai fixe endéans lequel une demande de complément d'instruction peut être déposée après la clôture de l'instruction. La décision de ne pas faire droit à la demande étant susceptible d'appel la procédure est rallongée considérablement alors qu'une fois le rejet de cet appel, une nouvelle demande est présentée au juge d'instruction. L'inculpé ayant la faculté de déposer des requêtes au cours de la procédure alors qu'il a accès au dossier, il est tout à fait à même d'identifier l'évolution de l'instruction et en droit de déposer les requêtes qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité. Il faut limiter donc ce droit une fois l'instruction clôturée et ce d'autant plus qu'il s'avère que ce droit est actuellement exercé seulement une fois que l'affaire est pendante devant la Chambre du conseil en vue d'un renvoi. Cela a naturellement pour effet de rallonger inutilement la procédure.

9. Revoir et assouplir la procédure du jugement sur accord.

Il s'avère que cette procédure est un peu compliquée à mettre en œuvre. On devrait réfléchir à se rapprocher de la procédure des articles 495-7 et ss du Code de procédure pénale français instituant la « comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ».

10. Introduction d'une convention judiciaire d'intérêt public (CGIP).

Cette procédure prévue par les articles R15-60-1 à R15-33-60 -10) du Code de procédure pénale français permet la conclusion d'un accord avec les personnes morales sans reconnaissance de culpabilité et inscription au casier judiciaire. Cela permet une accélération des procédures en prévoyant des peines pécuniaires considérables (amende d'intérêt public à verser au Trésor jusqu'à 30% du chiffre d'affaires, programme de mise en conformité, réparation du préjudice). En France

cette procédure de la CJIP est souvent exercée en parallèle avec d'autres juridictions étrangères.

11. Augmentation conséquente des effectifs du Service de police judiciaire.

Le département Eco/Fin du Service de police judiciaire (AB+FAME+IEF) avait au 12 juillet 2024 862 affaires en cours de traitement (dont 418 affaires RBE), 415 affaires en réserve et 113 affaires terminées. En 2022 280 affaires et en 2023 376 affaires ont été terminées. Tous les ans le Comité P (priorisation) analyse les affaires en réserve et les parquets décident de reprendre les dossiers pour lesquels aucune perspective de traitement n'est prévisible.

Les effectifs de ce département ainsi que celui des autres départements notamment celui de la protection de la jeunesse doivent être considérablement revus à la hausse.

12. Augmentation des effectifs du personnel administratif accordé par la CER.

Actuellement au regard du nombre insuffisant de postes accordés par la CER à l'administration judiciaire, les magistrats sont astreints à de nombreuses tâches administratives au lieu de pouvoir se consacrer à leur mission principale. Il est recommandé de revoir à la hausse les postes attribués annuellement par la CER.

13. Digitalisation et Case Management System.

Il est recommandé de prioriser la digitalisation et la mise en production d'un nouveau système de gestion électronique (JuCha) répondant aux besoins opérationnels et statistiques de l'administration judiciaire. Ce système devrait être conçu en étroite concertation avec la Police grand-ducale qui de son côté travaille à la mise en place d'un nouveau système de traitement électronique avec envoi des rapports et procès-verbaux sous forme digitale. Une étroite concertation est souhaitée, les deux systèmes devant échanger des données entre eux.