

N° 7691⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

portant modification

- 1° du Code de procédure pénale;**
- 2° du Nouveau Code de procédure civile;**
- 3° de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes;**
- 4° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat;**
- 5° de la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris sportifs;**
- 6° de la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante;**
- 7° de la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse;**
- 8° de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice;**
- 9° de la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant;**
- 10° de la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale et portant modification de différentes dispositions a) de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, b) du code des assurances sociales;**
- 11° de la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU PARQUET DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG

(20.10.2022)

Par transmis du 17 août 2022, le Parquet Général a soumis au Parquet pour avis le transmis du Ministère de Justice du 8 août 2022 contenant les amendements au projet de loi susvisé.

Observations préliminaires

Le parquet se permet de rappeler ses différentes remarques et propositions déjà exposées dans son avis précédent du 4 janvier 2021, qui semble n'avoir pas été transmis à l'époque.

Ces remarques avaient trait notamment à l'absence d'une réglementation générale des procédures de contrôle d'honorabilité englobant des matières de la compétence d'autres ministères, de l'absence de réglementation de la communication spontanée d'informations, des droits de consultation de fichiers, des délais de prise en compte des procès-verbaux et rapports.

Il est regrettable que le projet n'envisage pas l'hypothèse de la communication spontanée d'informations importantes pour la collectivité par le ministère public en relation avec un fait pénal dont il a connaissance pouvant influencer sur l'honorabilité et partant sur des permis, agréments ou autorisations existants.

Le projet de loi amendé a vocation à clarifier le recours à des données judiciaires en vue de la rédaction des avis d'honorabilité et de la transmission de documents de la procédure pénale dans le cadre des enquêtes administratives menées par le Ministère de la Justice, sans cependant prévoir la consultation de la chaîne pénale « JUCHA ».

Amendement No 2 : Le facilitateur en justice restaurative (article 8-1. du Code de procédure pénale)

Le projet de loi prescrit qu'en ce qui concerne l'agrément du facilitateur de nationalité luxembourgeoise, le ministre de la justice peut «prendre connaissance des inscriptions au bulletin numéro 2 du casier judiciaire », mais si cette personne possède la nationalité d'un autre pays, le ministre doit disposer de l'accord écrit ou électronique du requérant pour adresser une demande au procureur général en vue de l'obtention du casier de l'autorité de la nationalité du requérant.

Ne faudrait-il pas prévoir une procédure similaire tant pour les requérants nationaux que ceux ayant une autre nationalité et envisager dans les deux hypothèses un accord du requérant pour l'obtention des casiers ?

Amendement No 3 : du juge aux affaires familiales (article 1007-6 du Nouveau code de procédure civile)

Dans le cadre des conclusions des causes communiquées par le juge aux affaires familiales au procureur d'Etat en vue de présenter des conclusions orales ou écrites, celui-ci sera habilité à faire état des procès-verbaux et rapports de police dans le délai fixé pour les faits de crime ou délit, les faits visés à l'article 563, point 3 du Code pénal, et ceux visés à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, mais également du bulletin numéro 1 du casier judiciaire du ou des requérants. Ce bulletin comporte un relevé intégral des inscriptions du ou des requérants.

Il y a lieu de remarquer tout d'abord que la limitation de la prise de connaissance aux seules actes posées par la police n'est guère adéquat, alors qu'il ne faut pas perdre de vue que d'autres administrations que la police dressent des procès-verbaux et rapports notamment en matière de délits, dont notamment l'Administration des Douanes et Accises, l'entité mobile de l'Administration des Eaux et Forêts, l'ITM et autres.

En cas d'infractions constatées dans le passé par exemple à la loi modifiée du 19 février 1973 sur la lutte contre la toxicomanie, le procureur ne pourra prendre connaissance que des seuls procès-verbaux et rapports de la police et devra ignorer ceux dressés par l'Administration des Douanes et Accises ? Il faudra inclure également ces administrations dans le texte à venir, employer un terme générique, sinon retirer du projet de texte le terme employé de «police » aux différents articles des textes de loi.

Qu'en est-il des dénonciations officielles de faits effectuées par les autorités judiciaires étrangères, des déclarations d'opérations suspectes par la Cellule de Renseignement Financier ou des dénonciations effectuées par différentes administrations sur base de l'article 23 du Code de procédure pénale, des plaintes de particuliers ou par avocat au procureur ? De telles dénonciations sont susceptibles de déclencher l'action publique indépendamment de tout procès-verbal ou rapport de police.

Un procès-verbal de première comparution devant un juge d'instruction, une ordonnance de renvoi de la chambre du conseil, un jugement de première instance ou de la juridiction d'appel non encore coulé en force de chose jugée sont des actes de la procédure pénale ayant une valeur autre qu'un simple procès-verbal.

Le procureur serait en droit de faire état d'un procès-verbal de base de ce dossier pénal, mais ne pourrait pas faire état des décisions judiciaires déjà rendues, alors que l'avocat du requérant ou d'une autre partie jouissant de la liberté de parole pourrait en faire état, sans que le procureur ne puissent répliquer pour infirmer ou confirmer ces informations ?

On sera loin de l'égalité des armes, du moins pour le ministère public.

En tout état de cause le projet gagnerait à viser les dossiers ou procédures pénales en cours en général au lieu des seuls procès-verbaux de police.

Quant au délai de prise en compte des éléments

Le délai de prise en compte des procès-verbaux et rapports de police concernant des crimes, délits et contraventions ne coïncide pas avec les délais de prescription de l'action publique en matière de crimes, délits et contraventions (10, 5 ou 1 ans) ou ceux de la peine (20, 5, 2 ans), mais est fixé à cinq ans avant la requête, ou font l'objet de procédure pénale en cours (?). Ne faudrait-il pas prévoir que les conclusions à rédiger ne puissent se baser que sur les seules infractions non-prescrites au moment de sa rédaction ?

La limitation dans le temps de documents consultables se heurte également en pratique au rallongement du délai de prescription de certaines infractions commises à l'égard d'un mineur, tel qu'il est prévu par les articles 637 et 638 in fine du Code de procédure pénale.

En outre, cette interdiction de produire des procès-verbaux et des rapports (de police) pour des faits qui remontent à plus de cinq ans conduit à une contradiction de textes entre les articles 1007-6 nouveau et 1007-56 du Nouveau Code de procédure civile actuel. L'article 1007-56 prévoit que « *lorsqu'il statue sur l'exercice de l'autorité parentale ainsi que sur les modalités d'exercice du droit de visite et d'hébergement, le tribunal vérifie si une procédure de protection au niveau du tribunal de la jeunesse ou auprès du procureur d'Etat est en cours à l'égard du ou des mineurs. Il peut demander au juge de la jeunesse ou au procureur d'Etat de lui transmettre copie intégrale ou partielle du dossier.* »

En pratique, le juge aux affaires familiales demande au juge de la jeunesse ou au parquet communication du dossier de protection de la jeunesse de la fratrie. Ce dossier peut couvrir des faits s'étendant sur une période allant de la grossesse de la mère à la majorité du dernier enfant de la fratrie. Le contenu du dossier ne se limite pas seulement à des infractions ; il contient des rapports du Service central d'assistance sociale du parquet général, des signalements faits à la police par des écoles, des assistants sociaux et autres professionnels du secteur ou même par l'entourage privé, et il contient également des procès-verbaux et des rapports de police sur des faits commis il y a plus de cinq ans.

Cependant, dans sa formulation actuelle, les conclusions du procureur prévues à l'article 1007-6 NCPC ne peuvent couvrir les documents qu'il fournit au juge aux affaires familiales en application de l'article 1007-56 du Nouveau code de procédure civile.

D'autre part, est-ce que cette réglementation stricte ne risque pas de mettre à mal l'un des aspects les plus emblématiques de l'indépendance du ministère public qui est la liberté de parole à l'audience selon l'adage: « La plume est servie, mais la parole est libre » ?

L'adage repris par l'article 16-2 du Code de procédure pénale « *«Il (le ministère public) développe librement les observations orales qu'il croit convenables au bien de la justice»* aura-t-il encore toute sa valeur?

Une formulation plus précise des faits pouvant être rapportés serait souhaitable, la formule «ne peuvent avoir été commis plus de cinq ans avant l'introduction de la demande du requérant ou font l'objet d'une procédure pénale en cours » est ambiguë.

Amendement No 4., l'adoption (article 1036 du Nouveau code de procédure civile)

La procédure de contrôle de l'honorabilité en cas d'adoption étant similaire à celle de l'amendement précédent, le parquet se permet de renvoyer à ces commentaires, tout en soulignant l'utilité de prévoir en matière d'adoption la consultation du fichier des procédures basées sur la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux.

La limitation aux trois séries de faits pré-décrits pourrait ainsi poser problème en cas de connaissance par le ministère public de problèmes d'ordre médical de l'adoptant (placement en milieu fermé en l'occurrence), dont il ne pourrait pas faire état dans ses conclusions écrites.

Pourra-t-il dans l'intérêt supérieur de l'enfant en faire état dans ses conclusions orales ?

Amendement No 5., de la médiation (article 1251-3 du Nouveau code de procédure civile)

Outre les observations développées par rapport à la production du casier judiciaire à l'amendement No 2, le parquet se permet de renvoyer aux remarques contenues dans son avis du 4 janvier 2021.

Amendement No 6., la loi modifiée du 7 juillet 1971

Les mêmes remarques s'imposent en ce qui concerne la modification envisagée de la loi modifiée du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés et complétant les dispositions légales relatives à l'assermentation des experts, traducteurs et interprètes.

Amendement No 7., la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat

Le projet tend à modifier l'article 16 de la loi en précisant la procédure de l'avis d'honorabilité à rédiger par le procureur général d'Etat sur le candidat notaire, qui ne pourra prendre connaissance que du casier judiciaire (bulletin No 2) des faits relatifs à une condamnation pénale pour crime ou délit pour laquelle réhabilitation n'est pas déjà atteinte, des faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, ayant donné lieu à l'établissement d'un procès-verbal de police, si ces faits font l'objet d'une procédure pénale en cours, à l'exclusion des faits ayant abouti à une décision de non-lieu ou à un classement sans suites.

Il est à noter qu'en matière d'adoption, le projet de loi prévoit la consultation du bulletin No 1. du casier judiciaire, alors que dans le cadre de la procédure d'honorabilité d'un candidat notaire, le procureur général ne pourra faire état que du seul bulletin No 2. , mais pourra faire état de décisions judiciaires non définitives.

Le terme procès-verbal «de police» peut de nouveau poser problème. Le procureur général devrait également pouvoir se baser dans son avis sur d'autres procès-verbaux et rapports que ceux de la police. Qu'en est-il des dénonciations faites par les autorités judiciaires étrangères, des déclarations d'opérations suspectes par la Cellule de renseignement Financier ou des dénonciations effectuées par d'autres administrations, même s'il serait prématuré dans certaines situations d'en faire état ?

L'utilisation des termes de « dossiers pénaux » ou de « procédures pénales » serait plus appropriées.

Un notaire doit manifestement être au-dessus de tout soupçon et son honorabilité devrait être irréprochable. Le droit à l'oubli justifie que le procureur général ne puisse faire état des décisions judiciaires de non-lieu (qui ne figurent d'ailleurs pas au casier), il n'en est pas de même des décisions de classement sans suites. Il faut se remémorer qu'une décision de classement est avant tout une décision «administrative» interne au parquet compte tenu des éléments en possession du magistrat au moment de sa prise de décision. Il peut à tout moment revenir sur sa décision, notamment en cas de nouveaux éléments, tant que la prescription de l'action publique n'est pas acquise. Cette limitation de l'avis aux seules affaires en cours paraît tout à fait artificielle, alors qu'elle ne reflète qu'une situation momentanée ; le candidat notaire pourra bénéficier ou non d'un classement plus au moins précoce d'un dossier, alors que l'enquête, ou l'instruction pourrait être réactivé le lendemain.

Ne serait-il pas préférable que le procureur général puisse se baser d'une manière générale sur toutes les procédures pénales non prescrites au moment de la rédaction de l'avis?

Finalement, la question de la communication spontanée, par le parquet général, de toute condamnation ou information au sujet d'une affaire en cours du chef de crime ou délit, notamment pour permettre à la chambre des notaires l'exercice d'une affaire disciplinaire, se pose également au niveau de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Amendement No 8., la loi modifiée du 20 avril 1977 sur les jeux de hasard et les paris relatifs aux épreuves sportives

La nouvelle version de l'article 11. prévoit une enquête administrative du ministre de la justice qui consiste à vérifier tant auprès du procureur d'Etat compétent, qu'auprès de la police si le requérant a commis un ou plusieurs crimes ou délits qui ont fait l'objet d'une condamnation pénale ou d'un procès-verbal ou rapport de police. Les faits communiqués par le procureur général d'Etat ne doivent pas avoir été commis plus de cinq ans avant la demande du requérant ou font l'objet d'une procédure pénale en cours.

Contrairement au premier projet de loi, la version actuelle semble prévoir une enquête tant au niveau du parquet, qu'au niveau du parquet général, qu'au niveau de la police.

Le commentaire des articles n'apporte aucun éclaircissement quant aux raisons de ce doublement/triplement de procédure, mais il n'appartient certainement pas à la police de communiquer dans les affaires relevant du secret de l'instruction ou de l'enquête.

Dans son avis du 26 octobre 2021, *Le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « Ministère public » par ceux de « procureur général d'État », la première expression étant employée en tant que termes génériques pour désigner le parquet dans ses fonctions auprès des juridictions.*

La transmission de données judiciaires, de procès-verbaux et de rapports dressés dans le cadre de la police judiciaire appartient au seul ministère public et il y a lieu de supprimer la référence à la police.

Une formulation plus précise des faits pouvant être rapportés serait appropriée, la formule « ne peuvent avoir été commis plus de cinq ans avant l'introduction de la demande du requérant ou font l'objet d'une procédure pénale en cours » est ambiguë.

Amendement No 11., la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante

Le projet de loi prévoit que pour apprécier la recevabilité de la demande du requérant en indemnisation, la commission dans son avis ne pourra se faire communiquer par le procureur général d'État que les seuls procès-verbaux de comparution du requérant, des ordonnances ou arrêts de non-lieu et des décisions de justice en relation avec la requête du requérant, sans pouvoir se baser sur les procès-verbaux et rapports de l'enquête préliminaire et ceux dressés sur commission rogatoire du juge d'instruction.

Or, le dossier pénal constitue un tout, un procès-verbal de première comparution d'un prévenu qui ne fait que confirmer au juge d'instruction ses déclarations déjà faites devant la police ou la douane, ne peut se lire sans ces déclarations premières. Les éléments à charge ou à décharge d'un prévenu sont basés pour l'essentiel sur les procès-verbaux et rapports des enquêteurs, de la police technique et sur les rapports d'expertise et non sur le procès-verbal du prévenu devant le juge d'instruction.

Ne serait-il pas opportun que la commission ait accès à l'ensemble du dossier pénal pour apprécier de la recevabilité de la requête ?

Amendement No 13., la loi modifiée du 2 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels

Le nouvel article 9. de cette loi prévoit que la commission peut se faire communiquer par le ministère public ou la police grand-ducale copies ou extraits des procès-verbaux et rapports de police constatant les faits et toutes les pièces de la procédure pénale, même en cours.

Le soussigné se permet de rappeler que dans son avis du 26 octobre 2021, le Conseil d'État avait signalé : « Il se demande s'il n'est pas plus approprié d'établir un lien direct avec le seul procureur général d'État, au lieu de prévoir une communication parallèle entre la commission et le Ministère public et la Police grand ducale. » et avait conclu que : *Les termes « Ministère public » sont à remplacer par ceux de « procureur général d'État »*

La transmission de données judiciaires, de procès-verbaux et de rapports dressés dans le cadre de la police judiciaire appartient au seul ministère public.

La communication de toutes les pièces d'un dossier pénal comportant une condamnation contre l'auteur ayant acquis autorité de la chose jugée ne peut poser problème. Les dossiers en cours d'instruction ou de l'enquête préliminaire sont cependant couverts par le secret d'instruction et seul le ministère public peut communiquer.

Il y a lieu en conséquence de retirer la référence à la police grand-ducale dans cet article.

Amendement No 14. la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice

L'amendement prévoyant une procédure similaire à celle prévue dans le cadre de la loi sur le notariat, il est renvoyé aux remarques sur l'amendement No 7.

Amendement No 15. la loi du 31 janvier 1998 portant agrément des services d'adoption et définition des obligations leur incombant

L'amendement prévoyant une procédure similaire à celle prévue à l'amendement No 2 sur le facilitateur en justice, il est renvoyé aux remarques sur l'amendement No 2.

Amendement No 16., la loi du 6 mai 1999 relative à la médiation pénale

En ce qui concerne la procédure d'agrément et de renouvellement du médiateur pénal, il est renvoyé aux observations formulées antérieurement au sujet du facilitateur (amendement No 2) et du médiateur (amendement No 5) dans le cadre des affaires civiles.

Amendement No 17., la loi du 12 novembre 2002 relative aux activités privées de gardiennage et de surveillance

Le ministère public se permet de formuler les mêmes remarques par rapport au nouvel article 8bis de cette loi, que celles déjà exposées au sujet des procès-verbaux et rapports de police, des «procédures pénales en cours» et aux dossiers classés sans suites, la décision provisoire de classement d'un dossier n'étant qu'une décision administrative et essentiellement provisoire du ministère public, au délai de prise en considération de cinq ans de faits qualifiés de crimes dont la prescription de l'action est décennale, ... (?)

Le parquet ne peut qu'approuver la volonté du projet d'introduire une procédure de suspension provisoire des demandes d'autorisations en cas d'enquête préliminaire ou d'instruction préparatoire en cours contre le requérant (paragraphe 4).

Une transmission spontanée de la part du parquet général ou des ministères publics au Ministère de la Justice de faits susceptibles d'influer sur une autorisation existante n'est de nouveau pas envisagée, tel le placement dans un établissement ou un service psychiatrique fermé, alors que cette faculté d'échange spontané est pourtant prévue dans le cadre de l'enquête administrative pour les échanges entre le Service de renseignement de l'Etat et le ministère (paragraphe 6).

Le ministère public se permet finalement de rappeler ses propositions de modifications législatives formulées dans son avis du 4 janvier 2021.

Luxembourg, le 20 octobre 2022

pour le Procureur d'Etat
Jean-Jacques DOLAR
Procureur d'Etat adjoint

