

N° 8509⁴

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROPOSITION DE LOI

portant sur l'assistance judiciaire renforcée des victimes de violences fondées sur le genre et portant modification :

1° du Code civil ;

2° du Code de procédure pénale ;

3° du Code pénal ;

4° du Nouveau Code de procédure civile ;

5° de la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse ;

6° de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique ;

7° de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ;

8° de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(22.5.2026)

La proposition de loi sous avis (ci-après la « Proposition ») a pour objet d'introduire une série de mesures visant à protéger les victimes subissant ou ayant subi des violences sexuelles, physiques, économiques et autres de la part d'un partenaire intime ou de toute personne avec laquelle elles ont entretenu une relation.

En bref

- La Chambre de Commerce prend note de la proposition de loi qui vise à renforcer la protection des victimes de violences fondées sur le genre, en particulier les femmes.
- Néanmoins, elle relève des imprécisions de différentes dispositions de la proposition qui méritent une analyse plus approfondie. Elle s'interroge également quant aux implications juridiques, économiques et organisationnelles des mesures proposées, et leur articulation avec d'autres textes législatifs.
- La Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver la proposition de loi sous avis en l'état.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La Proposition vise à renforcer le cadre légal de protection des victimes de violences fondées sur le genre, avec un accent sur la protection des femmes. L'exposé des motifs précise que la Proposition s'inscrit dans la continuité des engagements internationaux du Luxembourg, en particulier la Convention d'Istanbul¹, et les recommandations de 2023 du Groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur l'action contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO).

Le texte propose une série de mesures visant à accorder les ressources nécessaires aux victimes, d'améliorer leur accès à la justice et de faciliter la sortie de relations violentes, notamment en levant les obstacles financiers et structurels. Parmi les mesures centrales, il est notamment proposé d'octroyer une assistance judiciaire automatique et intégrale, et des droits économiques spéciaux aux victimes de violences fondées sur le genre.

La Chambre de Commerce reconnaît l'importance sociétale du sujet des violences faites aux femmes, et plus généralement des violences fondées sur le genre, et elle soutient l'objectif du texte quant à son principe en ce qu'il vise à renforcer la protection des victimes.

Toutefois, l'examen de la Proposition met en lumière des défauts de précisions et/ou des incohérences de certaines dispositions. Aux yeux de la Chambre de Commerce, plusieurs dispositions méritent des clarifications et des ajustements afin de garantir un meilleur équilibre entre protection des victimes, efficacité du système judiciaire et sécurité juridique pour l'ensemble des parties prenantes. La Proposition devrait être revue et modifiée sur divers aspects, notamment en ce qui concerne la définition des notions employées, l'évaluation de l'impact financier et organisationnel des mesures proposées, et la préservation de la sécurité juridique pour toutes les parties intéressées.

La Chambre de Commerce s'interroge en outre quant aux implications juridiques, économiques et organisationnelles des mesures qui semblent mériter une analyse plus approfondie. La Proposition prévoit d'apporter des modifications simultanément aux dispositions de plusieurs codes² et lois sectorielles³. Cette approche soulève également des interrogations relatives à la cohérence des mesures proposées, à leur mise en œuvre opérationnelle et leur impact, respectivement leur articulation par rapport à d'autres textes législatifs.

Concernant la délimitation de l'objet de la Proposition et la définition de certains termes

La Chambre de Commerce relève un manque de clarté concernant la délimitation de l'objet de la Proposition ainsi que des imprécisions dans la définition de certains termes, respectivement leur emploi dans le texte, ce qui peut être source de difficultés d'interprétation et d'insécurité juridique.

Même si l'objectif de protection des femmes victimes de violences est clairement mis en avant, la volonté de l'auteur de la Proposition semble être d'étendre le champ d'application à toutes les victimes de violences fondées sur le genre, indépendamment du genre réel ou perçu.

Toutefois, parmi les définitions figurant à l'article 2 de la Proposition, les termes « *violences fondées sur le genre* », « *violence à l'encontre de la femme* » et « *victime* »⁴ manquent de précision, voire peuvent prêter à confusion et être source d'insécurité juridique pour l'interprétation du texte.

1 Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée à Istanbul le 11 mai 2011. Le Luxembourg a ratifié la Convention le 7 août 2018, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2018.

2 Code civil, Code pénal, Code de procédure pénale, Nouveau Code de procédure civile

3 Loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse, la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, et la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire

4 La Proposition définit à son article 2 ces termes comme suit :

1° « *violence fondée sur le genre* » : toute forme de violence qui touche de manière disproportionnée les personnes de sexe féminin, mais n'exclut pas les autres genres,

2° « *violence à l'encontre de la femme* » : tout acte de violence fondé sur le genre qui entraîne, ou est susceptible d'entraîner des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, qu'il s'agisse d'agressions par une personne connue ou inconnue, dans la vie privée, publique, sociale ou professionnelle,
[...]

4° « *victime* » : toute personne qui a subi un préjudice causé par la violence fondée sur le genre, y compris les enfants victimes ou témoins de la violence.

Ainsi, l'article 1^{er} de la Proposition prévoit : « *La présente loi a pour objet d'agir contre la violence à l'encontre de la femme qui en tant que reflet de la discrimination, de la situation d'inégalité et des relations de pouvoirs des hommes sur les femmes, est exercée sur celles-ci par un partenaire ou ex-partenaire, ou par ceux qui sont ou ont été liés à celles-ci par une relation affective ou intime analogue ou une relation professionnelle, personnelle ou sociale.*

Cette loi établit les droits et les mesures de protection intégrale des victimes, avant, pendant et après la procédure pénale. Le but de la loi est de prévenir, de sanctionner et d'éradiquer la violence fondée sur le genre et la victimisation secondaire. [...].⁵ ».

L'exposé des motifs précise que « *même si les dispositions de la Proposition peuvent aussi être utilisées pour protéger des victimes masculines ou LGBT+, le texte adopte un langage et une perspective explicitement genrés⁶, justifiées par le fait que la grande majorité des victimes demeurent actuellement des femmes et que la grande majorité des auteurs de violences sont des hommes.* »⁷.

La violence fondée sur le genre, selon la Proposition, est une notion large qui vise toutes les formes de violences fondées sur le genre, qui touche principalement les femmes, mais n'exclut pas les autres genres. La violence à l'encontre de la femme est quant à elle définie comme tout acte de violence fondé sur le genre. Cette définition renvoie à celle de violence fondée sur le genre, laquelle est plus large et ne se limite pas aux violences faites aux femmes. En outre, même si cela peut être souvent le cas, les violences contre les femmes ne sont pas automatiquement ou uniquement des violences fondées sur le genre, et pourraient également avoir d'autres motivations.

L'auteur de la Proposition indique aussi au commentaire de l'article 2 que les termes « *violence fondée sur le genre* » et « *violence à l'égard des femmes* » sont perçus comme interchangeables. Toutefois, les deux notions ne se recouvrent pas intégralement et leur emploi dans le texte soulève des questions d'interprétation.

Certaines dispositions de la Proposition emploient le terme « *violence à l'encontre de la femme* », d'autres « *violences fondées sur le genre* » ou « *victime* », voire les différents termes se retrouvent dans un même article. L'emploi de ces différentes terminologies, aux contours imprécis, crée une confusion pour savoir exactement qui est visé et qui sont les bénéficiaires des différentes mesures.

En outre, le terme « *victime* » est défini à l'article 2 (4°) de la Proposition comme toute personne qui a subi un préjudice causé par une violence fondée sur le genre, y compris les enfants victimes ou témoins de la violence. La Chambre de Commerce relève que cette définition diffère de la définition du Code de procédure pénale selon laquelle acquiert la qualité de victime « *la personne identifiée qui a subi un dommage découlant d'une infraction* »⁸, ce qui peut également être source d'insécurité juridique.

La Chambre de Commerce estime nécessaire de clarifier et d'harmoniser les termes employés par la Proposition. A ces yeux, il serait pertinent d'utiliser des notions uniformisées de « *violence fondée sur le genre* », respectivement de « *victime de violences fondées sur le genre* » qui couvriraient également les violences à l'égard des femmes. De même, il peut être recommandé d'employer la même terminologie (adaptée) de manière uniforme et coordonnée dans l'ensemble de la Proposition, pour améliorer la cohérence du texte et éviter les risques d'insécurité juridique.

Concernant l'assistance judiciaire intégrale et automatique

Une des mesures centrales de la Proposition vise à instaurer un droit automatique à l'assistance judiciaire gratuite et intégrale aux victimes de violences à l'encontre de la femme, ainsi qu'aux ayants-droits de la victime décédée à la suite de telles violences, sans condition de ressources, de nationalité, de résidence ou de statut, et tout au long de chaque procédure liée, directement ou indirectement, à leur statut de victime⁹.

Si une telle mesure pourrait contribuer à améliorer l'accès à la justice à certaines victimes, en particulier des personnes vulnérables souvent confrontées à des contraintes financières, l'octroi automatique et intégral de l'aide, sans aucun critère de filtrage des demandes, soulève différentes interrogations.

⁵ Nous soulignons

⁶ Nous soulignons

⁷ Exposé des motifs, page 1

⁸ Article 4-1 (1) du Code de procédure pénale

⁹ Articles 4 et 10 de la Proposition

Les modalités de l'assistance judiciaire au Luxembourg sont régies actuellement par une loi du 7 août 2023¹⁰. Elle prévoit la possibilité de bénéficier d'une assistance judiciaire totale ou partielle, en fonction des revenus du demandeur, à savoir le revenu brut global ainsi que la fortune du demandeur et des personnes vivant avec lui en communauté domestique. Toutefois, les ressources des personnes vivant en communauté domestiques ne sont pas prises en considération, si la procédure oppose les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer, ou s'il existe entre eux une divergence d'intérêts au regard de l'objet du litige.

En outre, dans le régime en place, le champ d'application matériel de l'assistance judiciaire est large et couvre des procédures en matière judiciaire, extrajudiciaire, gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense¹¹. L'assistance judiciaire peut s'appliquer à toute instance portée devant les juridictions de l'ordre judiciaire, de l'ordre administratif ou les juridictions sociales. La loi en vigueur prévoit également certaines exclusions¹² ou des cas dans lesquels l'assistance judiciaire peut être refusée, notamment si l'action apparaît manifestement irrecevable, dénuée de fondement, abusive ou disproportionnée par rapport aux frais à exposer.

Même si cette mesure peut être perçue comme positive, en ce qu'elle tend à améliorer l'accès à la justice aux victimes de violences fondées sur le genre, l'intégration de la mesure telle que proposée dans le régime actuel de l'aide juridictionnelle soulèverait différentes questions juridiques, pratiques et économiques relatives à sa mise en œuvre, qui ne semblent pas avoir été suffisamment prises en considération par l'auteur de la Proposition.

Le fait d'accorder l'assistance judiciaire automatiquement et intégralement indépendamment de tout critère et sans examen préalable de la demande ou de la situation du demandeur, pourrait conduire à des abus. Certaines personnes pourraient ainsi bénéficier de l'assistance judiciaire, sans filtrage préalable, et tenter des procédures sans fondement sérieux, voire des procédures abusives.

En outre, octroyer l'assistance judiciaire automatique et intégrale aux victimes de violences fondées sur le genre, alors que les victimes d'autres infractions ne bénéficieraient pas du même privilège, interroge quant au principe d'égalité de traitement entre les justiciables.

De plus, accorder le bénéfice intégral de l'assistance judiciaire à des personnes dont la situation financière ne le justifie pas et qui disposent des ressources nécessaires pour assurer leur représentation en justice n'apparaît pas équitable. Les ressources de l'assistance judiciaire devraient être réservées à des cas où le recours à l'aide est réellement nécessaire. De même, l'impact budgétaire d'une telle mesure pour les finances publiques ne doit pas être négligé. Or, la Proposition ne contient aucune estimation chiffrée du coût de la mesure.

Concernant la permanence téléphonique des avocats et l'agence destinée à recueillir les plaintes des victimes

La Chambre de Commerce note que la Proposition prévoit les mesures connexes suivantes au bénéfice des victimes de violences fondées sur le genre : (i) une permanence téléphonique assurée par le Conseil de l'Ordre des avocats, pour fournir une aide juridique gratuite, tous les jours de la semaine, de 8h à 22h¹³, et (ii) une agence spécifique destinée à recueillir les réclamations des victimes de violences fondées sur le genre en cas de non-respect de leurs droits¹⁴. Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne fournissent des précisions concernant leurs modalités de mise en œuvre, alors que ces mesures interrogent sur divers aspects.

¹⁰ Loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

¹¹ Chapitre 3 de la Loi du 7 août 2023 susmentionnée

¹² Article 14 de la loi du 7 août 2023 : L'assistance judiciaire ne peut pas être accordé à un commerçant, un industriel, un artisan ou un membre d'une profession libérale pour un litige ayant trait à son activité professionnelle, sauf cas de rigueur dûment justifié, ni de façon générale, pour un litige résultant d'une activité à caractère spéculatif.

Articles 15 : En matière pénale, l'assistance judiciaire ne couvre pas les frais et amendes prononcés à charge des condamnés, à l'exception des frais d'interprétation et de traduction.

Article et 16 : En matière civile, commerciale et administrative, l'assistance judiciaire ne couvre pas les indemnités de procédure ni les indemnités pour procédure abusive et vexatoire.

¹³ Article 10 de la Proposition

¹⁴ Article 4 de la Proposition (point 10 de l'article 3-7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} du Code de procédure pénale, tel que proposé)

La Chambre de Commerce relève qu'il existe déjà un Service d'accueil et d'information juridique, assuré sous l'autorité du Parquet général, qui permet aux particuliers personnes physiques de recevoir des informations et être orientés vers les services compétentes, dans les domaines du droit civil, bail à loyer, droit pénal et droit du travail¹⁵. L'orientation se fait au cours d'un entretien individuel et confidentiel avec une personne relevant du Parquet général et les informations sont dispensées gratuitement.

En outre, un Service d'accueil et d'information juridique assuré par les barreaux de Luxembourg et de Diekirch est également en place. Il permet aux personnes souhaitant être informées sur l'étendue de leurs droits de consulter gratuitement des avocats¹⁶. Les personnes souhaitant être informées plus particulièrement en droit de la famille peuvent aussi s'adresser gratuitement à ce service assuré par un juriste¹⁷.

Ainsi, il y a déjà des moyens mis en œuvre pour informer et orienter gratuitement les victimes sur leurs droits et moyens d'actions. La permanence téléphonique envisagée par la Proposition interroge en outre en ce qui concerne les modalités de sa mise en œuvre pratique (dans quelle mesure la disponibilité d'avocat(s) pourrait être assurée toute la journée, tous les jours de la semaine) et au coût prévisionnel de la mesure qui risque d'être élevé pour l'Etat.

La Proposition prévoit également qu'en cas de non-respect des droits des victimes, les victimes de violences seraient orientées vers une agence spécifique destinée à recueillir les plaintes des victimes. La Chambre de Commerce souligne les lacunes de cette disposition, alors que le texte ne précise pas le non-respect de quels droits pourraient faire l'objet d'une réclamation auprès de ladite agence. Aucune précision n'est non plus fournie quant aux modalités de création l'agence, son statut, l'objet, les missions, le cadre d'intervention, son organisation ou les modalités financières.

Concernant l'indemnisation des victimes de violences fondées sur le genre

Plusieurs dispositions de la Proposition prévoient la prise en charge systématique par l'Etat des indemnités dues aux victimes de violences fondées sur le genre.

L'article 4 de la Proposition, portant modification de l'article 3-7 du Code de procédure pénale, prévoit d'ajouter à cet égard : « *Dans les cas où l'auteur de violences fondées sur le genre est condamné à des dommages et intérêts pour violences à l'encontre de la femme, cette indemnisation sera systématiquement octroyée à la victime par l'Etat en cas de non-paiement.* » ;

L'article 5 de la Proposition propose de modifier l'article 49 du Code pénal pour y ajouter : « *Dans les cas de violence à l'encontre de la femme, l'Etat verse les indemnités à la victime, et ce subrogeant au recouvrement de la dette auprès de l'auteur des violences.* ».

L'article 7 de la Proposition prévoit d'apporter des modifications à la loi modifiée du 12 mars 1984 relative à l'indemnisation de certaines victimes de dommages corporels résultant d'une infraction et à la répression de l'insolvabilité frauduleuse. Il est proposé d'inclure les victimes de violences fondées sur le genre parmi les personnes pouvant bénéficier d'une indemnisation à charge de l'Etat. Il est notamment proposé d'intégrer les deux nouveaux alinéas suivants :

- « *les victimes qui justifient d'une condamnation de l'auteur de violences fondées sur le genre à des dommages et intérêts bénéficieront d'office de cette indemnisation, même si les conditions visées aux points 1°, 2° et 3° ne sont pas réunies. Le montant de l'indemnité sera égal à la somme intégrale du montant que le jugement a alloué à la victime.* »,
- « *dans les cas de violence à l'encontre de la femme, l'Etat verse les indemnités à la victime, et ce subrogeant au recouvrement de la dette auprès de l'auteur des violences.* ».

La Chambre de Commerce comprend que le mécanisme général de prise en charge, respectivement de versement des indemnités par l'Etat, vise à renforcer l'indemnisation effective des victimes de violences fondées sur le genre et d'éviter que les victimes ne subissent les conséquences de l'insolvabilité de l'auteur des violences. Toutefois, la formulation et les modalités de ces mesures ne sont pas harmonisées et présentent des lacunes.

¹⁵ <https://justice.public.lu/fr/aides-informations/accueil-info-juridique.html>

¹⁶ A Luxembourg, tous les samedis de 8h30 à 15h30, et à Diekirch, tous les vendredis après-midi de 14h15 à 17h.

¹⁷ A Luxembourg, tous les mercredis de 8h30 à 12h.

Le paiement des indemnités dues aux victimes de violences fondées sur le genre est prévu sans condition de plafond du montant, ce qui interroge car l'indemnisation des victimes en vertu de la loi du 12 mars 1984 susmentionnée est en principe plafonnée à des maxima fixés chaque année par voie de règlement grand-ducal. Il se pose par ailleurs la question de l'égalité de traitement entre justiciables, alors que des victimes ne bénéficieraient pas des mêmes conditions d'indemnisation selon l'infraction à l'origine de leur dommage. De même, l'impact budgétaire de la mesure pour les finances publiques ne semble pas avoir fait l'objet d'une analyse préalable par l'auteur de la Proposition.

Finalement, il n'est pas précisé si les victimes doivent effectuer/démontrer des démarches préalables de recouvrement de l'indemnité auprès de l'auteur de l'infraction, respectivement que l'impossibilité de recouvrer soit avérée avant une prise en charge par l'Etat. Un droit de subrogation de l'Etat dans les droits de la victime à l'égard de l'auteur n'est d'ailleurs actuellement pas prévu pour toutes les hypothèses visées par la Proposition, ce qui devrait être corrigé pour le prévoir dans chaque cas de paiement par l'Etat d'une indemnisation aux victimes de violences.

Concernant les services de conseil aux victimes et aux employeurs en cas de harcèlement au travail

L'article 8 de la Proposition prévoit d'apporter des modifications à la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, plus spécifiquement d'introduire la mesure suivante : « *En cas de harcèlement moral ou sexuel au travail, les victimes et les employeurs bénéficient de services de conseil. Ces services comprennent des informations sur les manières de traiter adéquatement ces cas de harcèlement sexuel, y compris les recours disponibles pour éloigner l'auteur de l'infraction du lieu de travail.* ».

Les contours et les modalités de mise en œuvre de cette mesure manquent de clarté. Il n'est en effet pas clair qui fournirait ces services de conseil et selon quelles modalités. Il ne ressort pas à suffisance du texte de la Proposition si la victime et l'auteur des faits de harcèlement devraient être tous les deux des employés de l'entreprise (contexte entièrement professionnel) ou si l'auteur pourrait être une personne externe à l'entreprise qui harcèle la victime sur son lieu de travail. Par ailleurs, le droit du travail prévoit déjà des dispositifs contre le harcèlement moral et sexuel dans un contexte professionnel, de sorte que la Chambre de Commerce s'interroge sur la plus-value concrète de cette mesure.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'approuver la proposition de la loi en l'état.

