



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

LB/PK

P.V. J 27

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 02 mai 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 29 et 30 mars 2017 et du 5 avril 2017
2. 7120 Projet de loi portant modification des notifications et des significations et portant modification du Nouveau Code de procédure civile
 - Nomination d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat
3. 7108 Projet de loi arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire
 - Nomination d'un rapporteur
 - Examen des articles et de l'avis du Conseil d'Etat
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler remplaçant Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Viviane Loschetter, Mme Diane Adehm remplaçant M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Yves Huberty, Mme Dina Ramcilovic, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, Mme Josée Lorsché, M. Paul-Henri Meyers

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 29 et 30 mars 2017 et du 5 avril 2017**

Les projets de procès-verbal sous référence rencontrent l'accord unanime des membres de la commission.

2. **7120 Projet de loi portant modification des notifications et des significations et portant modification du Nouveau Code de procédure civile**

Désignation d'un rapporteur

M. Franz Fayot est désigné à l'unanimité comme rapporteur du projet de loi.

Présentation du projet de loi

Monsieur le Ministre de la Justice explique qu'il est proposé, dans le cadre de la simplification administrative, de supprimer la formalité de la « double notification ».

Ainsi, il est proposé de supprimer en matière de notification, de signification et de convocation par le greffe d'une juridiction, la formalité de l'envoi de l'acte par lettre simple. Il est souligné que l'envoi de la lettre simple est dispensable comme la seule lettre recommandée avec accusé de réception fait foi et permet de savoir si le destinataire a eu connaissance du contenu de l'envoi.

Il est de sorte permis de faire économie des frais liés à l'envoi de la lettre simple.

Cette suppression ne va pas au détriment des droits du justiciable étant donné qu'il reçoit l'acte requis en mains propres ou par lettre recommandée.

L'orateur rappelle que le projet de loi 7087 portant adaptation de plusieurs dispositions du Code de procédure pénale, voté à une majorité de 57 voix au cours de la séance plénière de la Chambre des Députés du 27 avril 2017, prévoit en son article 8 la suppression, en matière de notifications et de citations, de l'envoi d'un courrier simple qui vient se rajouter au courrier recommandé avec accusé de réception.

Ce double envoi n'apporte guère de plus-value en matière de preuve de remise d'acte et entraîne surtout un travail administratif considérable et des coûts supplémentaires inutiles.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 7 avril 2017, le Conseil d'Etat, déclare marquer son accord avec les modifications proposées qui « [...] entraîneront assurément des réductions de coûts en termes de temps et d'argent, sans se faire au détriment des justiciables. ».

Il propos, comme la visée du projet de loi est entièrement modificative, de reformuler l'intitulé du projet de loi.

Echange de vues

Un membre du groupe parlementaire CSV estime que les modifications proposées ne sont pas si anodines comme présentées par le Ministre de la Justice.

L'orateur explique qu'on ne peut guère parler d'une « double notification » comme cela figure sous l'exposé des motifs. L'acte de procédure qu'est la notification et la signification peut certes être exécuté selon deux modalités, à savoir par lettre recommandée avec avis de réception et par lettre simple ; il ne reste pas moins, d'un point de vue juridique et du droit de la procédure, qu'il ne peut y avoir qu'une seule notification ou signification.

Cela vaut également pour le cas de figure où la citation ou l'assignation n'a pas pu être remis et qu'un avis de passage est déposé dans la boîte à lettres. En l'espèce, il n'y a pas eu remise de la citation ou de l'assignation à une personne qui l'accepte de sorte qu'il n'y a pas eu notification ou signification de l'acte de procédure. L'envoi de l'acte de procédure afférent par voie de lettre simple conserve toute son utilité.

L'orateur estime que pour des raisons d'ordre pratique, il est indiqué de maintenir le système de la notification, signification et convocation dans sa monture actuelle.

Un autre membre du groupe politique CSV estime que cela est d'autant plus vrai dans le cas de figure où le délai entre le moment de la réception de l'avis de passage et celui de la comparution est court.

Il convient de permettre au justiciable de pouvoir préparer utilement sa comparution devant le juge.

Il plaide pour le maintien du système dans son agencement actuel.

Le représentant du Ministère de la Justice explique, dans le cas de figure visé par l'article 157 du Nouveau Code de procédure civile (*la personne à qui l'acte doit être signifié n'a ni domicile, ni résidence connu*), que l'envoi d'une copie de l'acte par lettre simple n'a pas un effet probatoire au contraire de l'envoi de l'acte afférent par voie de courrier recommandé.

L'oratrice explique qu'en France, l'exigence de l'envoi d'une copie de l'acte par courrier simple a été supprimée pour tout acte devant être notifié par voie de greffe.

Concernant les significations prévues à l'article 155, il ne peut pas être présumé que le destinataire a été touché lorsqu'il y a eu envoi d'une lettre simple comme avancé par l'orateur ; par contre l'huissier de justice mentionne en détail toutes les démarches entreprises afin d'assurer la signification dans l'exploit qu'il rédige, ce qui permet de savoir si la personne a été touchée.

Monsieur le Ministre de la Justice rappelle que l'abrogation de l'exigence de l'envoi de l'acte par voie de lettre simple tel que proposée se fonde sur les mêmes considérations que celles inhérentes au projet de loi 7087 portant adaptation de plusieurs dispositions du Code d'instruction criminelle. Il rappelle que l'article 8 dudit projet de loi vise la suppression, en matière de notifications et de citations, l'envoi d'un courrier simple qui vient se rajouter au courrier recommandé avec accusé de réception. En l'espèce, il s'agit du droit de procédure pénale, une matière « *autrement* » sensible que le droit procédural civil.

Il informe les membres de la commission que le présent projet de loi rencontre tant l'accord du Conseil d'Etat que celui des autorités judiciaires (qui n'ont pas rédigé un avis écrit circonstancié).

Il souligne que la charge de travail découlant de l'exigence de l'envoi double d'un courrier simple est disproportionnée par rapport à sa finalité.

Un membre du groupe politique LSAP donne à considérer que la lettre simple, contenant une copie de l'acte de procédure, permet au destinataire, dans le cas de figure où ledit acte n'a pas pu être remis à une personne qui l'accepte, de prendre connaissance de l'acte afférent et de son contenu.

L'orateur s'interroge sur l'expérience connue depuis l'introduction de l'exigence de la formalité de l'envoi double tant par lettre recommandée avec avis de réception que par lettre simple par voie d'arrêté grand-ducal du 15 mai 1991 relatif aux significations et notifications en matière civile et commerciale.

Un autre membre du groupe politique LSAP s'interroge sur le « rôle » que la pratique, voire la jurisprudence aurait pu attribuer à la formalité de l'envoi d'une copie de l'acte par courrier simple.

Le représentant de la sensibilité politique ADR explique que pour les citations à comparaître devant la justice de paix, la réassignation est de droit (ordonnée par le juge de paix) dans le cas de figure où les délais n'ont pas été respectés et le défendeur ne comparaît pas (article 103, alinéa 3 du Nouveau Code de procédure civile).

L'orateur explique que d'un point de vue procédural, l'envoi de la lettre simple contenant une copie simple de l'acte de procédure n'équivaut pas une notification ou signification au sens des dispositions du droit de procédure civile. Il plaide, à raison des effets pratiques résultant de l'envoi de cette lettre simple, pour le maintien de l'exigence de l'envoi d'une lettre recommandée et d'une lettre simple.

Il relate encore l'ensemble des inconvénients et « frais macroéconomiques » qui résulterait de l'abandon de l'exigence de l'envoi de la lettre simple comme le destinataire serait, pour connaître le contenu de l'acte, obligé de réceptionner la lettre recommandée avec avis de réception auprès du bureau des postes indiqué sur l'avis de passage.

Monsieur le Ministre de la Justice précise que le point d'ancrage du présent projet de loi est bien celui de la simplification administrative en vue de contribuer à une diminution de la charge de travail. Il souligne que les modifications proposées n'ont aucun impact sur le plan procédural.

Le représentant du Ministère de la Justice informe les membres de la commission que pour la matière de la saisie-arrêt et celle relative aux ordonnances de paiement, il convient de compter une moyenne annuelle de quelque 70.000 lettres simples à envoyer.

Un membre du groupe politique LSAP lance l'idée d'étudier la possibilité de supprimer la formalité de l'envoi d'une copie de l'acte par courrier simple pour les matières et procédures qui ne connaissent pas de délais courts et de maintenir la formalité de l'envoi par lettre simple pour les domaines où des délais courts sont prescrits.

Monsieur le Ministre de la Justice déclare, au vu de l'ensemble des déclarations qui précèdent, faire examiner la piste soulevée par l'orateur précédent avec le mot d'ordre que cet aménagement ne devra pas alourdir inutilement la procédure.

Décision

Les membres de la Commission juridique décident de suspendre l'examen du projet de loi sous rubrique. Ils y reviennent une fois que le Ministère de la Justice a finalisé l'examen de la faisabilité de la piste esquissée et les propositions de modifications afférentes.

3. 7108 Projet de loi arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission juridique désignent unanimement Monsieur Franz Fayot comme rapporteur du projet de loi.

Présentation du projet de loi

Le projet de loi a été présenté aux membres de la Commission juridique lors de la réunion du 1^{er} février 2017 (cf. P.V. J 12).

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Monsieur le Ministre de la Justice prend position par rapport aux observations soulevées par le Conseil d'Etat tant au niveau des considérations générales qu'au niveau des articles comme suit :

- *L'augmentation des effectifs dans la magistrature :*

Monsieur le Ministre de la Justice estime que l'observation du Conseil d'Etat au sujet du renforcement des effectifs comme ne devant pas être constitutif de la seule voie à explorer en vue de garantir une évacuation des affaires dans un délai raisonnable doit être mise dans le contexte et être nuancée.

Il explique que de nombreuses modifications législatives sont intervenues, l'exemple le plus récent est la loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale ou encore la loi du 24 février 2015 modifiant le Code d'instruction criminelle afin d'y introduire le jugement sur accord. D'autres pistes réformatrices sont en cours d'élaboration.

L'orateur rappelle la **difficulté** à laquelle sont confrontées les autorités judiciaires au niveau du recrutement et ce malgré les modifications intervenues au niveau du recrutement des attachés de justice (*loi modifiée du 7 juin 2012 sur les attachés sur de justice*).

En 2015, on a pu recruter, par voie d'examen-concours, autant de candidats qu'il y avait de postes à pourvoir. En 2016, on a dû faire appel à la procédure du recrutement sur dossier, récemment introduite.

Il ne convient pas non plus de perdre de vue que **l'augmentation continue** tant de la population résidente que de la population active induit une augmentation des affaires et litiges portés devant les juridictions luxembourgeoises. La complexité des dossiers est un autre facteur à ne pas sous-estimer. Ainsi, l'augmentation des

effectifs de la magistrature vise à en tenir compte et permet de continuer à offrir un service de justice de qualité.

L'orateur précise qu'il convient, dans un deuxième temps, de réussir à recruter de manière effective les effectifs autorisés.

Monsieur le Ministre de la Justice estime, au vu de ce qui précède, que l'observation du Conseil d'Etat ne correspond pas à la réalité laquelle n'est pas si simpliste.

Dans le cadre des **statistiques et évaluations européennes des systèmes judiciaires nationaux** des Etats membres, il apparaît qu'en moyenne, les décisions judiciaires interviennent le plus rapidement au Luxembourg. De même, le nombre des magistrats est très élevé.

A cet égard, l'orateur explique que les statistiques ne prennent pas en compte la situation du Luxembourg sur le plan économique ; idem pour le volet de l'emploi où il convient de souligner l'importance de la réalité des salariés transfrontaliers.

- *La création d'un pool de complément de magistrats auprès du président de la Cour supérieure de Justice et d'un pool de complément de magistrats du ministère public :*

Monsieur le Ministre de la Justice rappelle que le magistrat qui fait partie d'un de ces deux pools donne son accord, en l'intégrant, pour remplacer, à titre temporaire, un empêchement légitime ou une vacance de poste.

Ainsi, l'accord préalable du magistrat concerné n'est pas requis.

Cette solution permet de pas devoir affecter d'une manière quelconque le principe de l'inamovibilité du magistrat.

Observations d'ordre légistique

La Commission juridique réserve une suite favorable à la suggestion du Conseil d'Etat de subdiviser les articles modificatifs en des points distincts.

Article I^{er} – articles 6,11, 12, 15, 19, 25, 33, 33-1 et 138 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

1) Article 6

L'article 6 prévoit, en son paragraphe 2, point 1^{er}, qu'un magistrat du pool de complément des magistrats du siège auprès du président de la Cour supérieure de justice (*prévue à l'endroit du nouvel article 33-1*) peut être délégué en vue d'exercer temporairement des fonctions auprès d'une justice de paix.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations développées sous le nouvel article 33-1.

2) et 3) Articles 11 et 12

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations soulevées au niveau des considérations générales au sujet de l'augmentation constante des effectifs des tribunaux et des parquets des deux arrondissements judiciaires.

4) Article 13

Le Conseil d'Etat renvoie, quant à la faculté qu'un magistrat du pool de complément des magistrats du siège auprès du président de la Cour supérieure de justice (*prévue à l'endroit du nouvel article 33-1*) peut être délégué en vue d'exercer temporairement des fonctions auprès d'un tribunal d'arrondissement, à ses observations développées sous le nouvel article 33-1.

5), 6) et 7) Articles 15, 19 et 25

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations soulevées au niveau des considérations générales au sujet de l'augmentation des effectifs.

8) Article 33

La modification proposée ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

9) Article 33-1

Le nouvel article 33-1 vise à assurer, par la création d'un pool de complément de magistrats du siège et d'un pool de magistrats du ministère public, la continuité du service public de la Justice.

Il est ainsi prévu que les magistrats composant ces pools effectueront respectivement des remplacements temporaires auprès des justices de paix et des tribunaux d'arrondissement et auprès du ministère public.

La gestion de ces deux pools est assurée par le chef de corps respectif. Le magistrat relevant d'un pool exprime, en y postulant pour un poste, préalablement son consentement à effectuer des remplacements temporaires, de sorte que son accord préalable ne sera pas requis avant chaque délégation.

Dans son avis du 7 avril 2017, le Conseil d'Etat fait observer que la création du pool de complément de magistrats du siège auprès du président de la Cour supérieure de justice « *pose certains problèmes* ».

Il estime que le rattachement d'un juge nommé à la personne du président de la Cour supérieure de justice est difficilement concevable a contrario de l'attaché de justice ou d'un magistrat référendaire. La question à quelle juridiction le magistrat faisant partie dudit pool appartient demeure.

Le Conseil d'Etat note « *que l'abandon, dans la loi en projet, du requis de l'acceptation pour une délégation répond à une position défendue par le Conseil d'Etat dans ses avis antérieurs* » (PL 6304B devenu la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice). Il relève toutefois que le régime sous avis va manifestement à l'encontre de la position prise par la Chambre des députés lors de l'adoption de la loi précitée du 10 juin 2015.

Il fait état de trois solutions envisageables, à savoir :

1. le législateur opte pour un régime spécifique de délégation sans acceptation pour les seuls juges du pool commun, ce qui pose la question de la logique du système et de la justification de la différence des deux régimes, ou
2. le législateur étend l'exigence de l'acceptation aux juges du pool commun ce qui enlève toute utilité au mécanisme prévu, ou
3. le législateur supprime l'acceptation pour tout type de délégation.

Le Conseil d'Etat déclare préconiser, dans un souci de cohérence du système, la dernière solution. La suppression générale de cette exigence permettrait des délégations sans passer par la structure du pool. Dans pareil cas de figure, il suffirait d'augmenter les effectifs de la Cour supérieure de justice par des juges communément qualifiés de juges « rouleurs » qui pourraient effectuer des suppléances dans les chambres.

Le Conseil d'Etat précise que le système de magistrats « placés » existe en Belgique et en France qui connaissent aussi le principe de l'inamovibilité.

Les membres de la Commission juridique décident de maintenir le nouvel article 33-1 dans la teneur telle que proposée par l'auteur du projet de loi.

10) Article 138

Paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'Etat se contente de renvoyer à ses observations formulées sous le nouvel article 33-1.

Paragraphe 2

Il déclare ne pas saisir la nécessité du mécanisme prévu à l'endroit du paragraphe 2.

Le Conseil d'Etat estime que la référence à une délégation des attachés de justice n'a pas sa place dans la loi sur l'organisation judiciaire. Il soulève que la délégation par le procureur d'Etat, de l'assentiment du procureur général d'Etat, est inadaptée dans le nouveau système qui concentre la délégation entre les seules mains du procureur général d'Etat.

Les membres de la Commission juridique rejoignent le Conseil d'Etat dans son analyse et font leur la suggestion de faire abstraction du paragraphe 2.

Article II – articles 33 et 33-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

L'article II fixe, en ce qu'il modifie les articles 33 et 33-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire quant aux effectifs autorisés, l'augmentation des effectifs applicable à partir du 16 septembre 2018.

Ces modifications ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article III – articles 11, 19, 25 et 33-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

L'article III fixe, en ce qu'il modifie les articles 11, 19, 25 et 33-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire quant aux effectifs autorisés, l'augmentation des effectifs applicable à partir du 16 septembre 2019.

Un amendement gouvernemental du 28 février 2017 propose de redresser une erreur matérielle à l'endroit de l'article 19, paragraphe 2. Le juge d'instruction directeur continuera sous l'empire de la future législation d'être nommé à durée indéterminée à l'instar du dispositif actuel.

Ces modifications, de même que l'amendement gouvernemental du 28 février 2017, ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article IV – articles 12 et 33-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

L'article IV fixe, en ce qu'il modifie les articles 12 et 33-1 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire quant aux effectifs autorisés, l'augmentation des effectifs applicables à partir du 16 septembre 2020.

L'article IV ne soulève pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Le secrétaire-administrateur,
Laurent Besch

La Présidente,
Viviane Loschetter