



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2018-2019

CL/PG

P.V. J 03

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 19 décembre 2018

Ordre du jour :

1. Présentation des projets du Ministre de la Justice en vertu du programme gouvernemental
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, remplaçant Mme Lydie Polfer, M. François Benoy, M. Alex Bodry, Mme Stéphanie Empain, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

Mme Marie-Anne Ketter, M. Luc Reding, M. Daniel Ruppert, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. Présentation des projets du Ministre de la Justice en vertu du programme gouvernemental

A. Remarque préliminaire

Monsieur le Ministre de la Justice renvoie à l'accord de coalition¹ tel qu'adopté par les partis gouvernementaux et juge utile de présenter les points saillants celui-ci aux membres de la Commission de la Justice, et ce, en vue d'un échange de vues avec ces derniers.

L'orateur signale d'ores et déjà que cet accord ne peut être considéré comme un manuel exhaustif de l'ensemble des projets et travaux à entamer par le Gouvernement. Ainsi, les engagements européens et internationaux du Luxembourg auront pour conséquence que des actes législatifs supplémentaires et des modifications de l'ordonnement juridique luxembourgeois s'imposeront.

Enfin, il est proposé aux membres de la commission de leur présenter, dans la mesure du possible, les avant-projets de loi et projets de loi avant que leur contenu ne soit divulgué au grand public.

Présentation des projets du Ministre de la Justice

- **Indépendance de la Justice**

Si l'indépendance formelle de la Justice ne peut être consacrée que par une révision² de la Constitution, le projet de loi portant création d'un Conseil national de la Justice et consacrant le renforcement de l'indépendance du ministère public constituera une pierre angulaire de la nouvelle législature.

- **Gestion des ressources**

La possibilité d'adjoindre des référendaires au service des magistrats sera prévue. Une réflexion sera menée sur l'introduction au sein des deux ordres de juridictions de services spécifiques, voire sur celle de formations continues spécifiques, pour la gestion des ressources humaines et du budget.

- **« *paperless justice* » - service au citoyen**

Le programme « *paperless justice* » sera finalisé. Ce projet vise la numérisation et la dématérialisation des procédures judiciaires ainsi que la publication des jugements dans le respect des exigences relatives à la protection des données personnelles, afin que l'accès à la justice puisse être amélioré pour toutes les parties concernées et que les procédures puissent être simplifiées et accélérées. La mise à disposition des données et statistiques pour les citoyens sera améliorée par le biais d'une plateforme citoyenne.

¹ <https://gouvernement.lu/de/publications/accord-coalition/2018-2023.html>

² cf. doc. parl. 6030

Monsieur le Ministre de la Justice signale que les professionnels du droit (i.e. avocats, magistrats, greffiers, huissiers, etc.) bénéficieront de formations et de campagnes d'informations sur le système informatique à mettre en place.

- **Enregistrement audiovisuel des audiences**

Devant les juridictions où la procédure est orale se pose souvent, et essentiellement en instance d'appel, la question de la teneur exacte des débats oraux menés à l'audience. Dans le cadre de la modernisation et de l'optimisation de la justice, les travaux relatifs à l'enregistrement audio et/ou vidéo de certaines audiences des juridictions, tant civiles que pénales, seront poursuivis.

Monsieur le Ministre de la Justice signale que l'enregistrement audiovisuel des audiences fait partie de la volonté du Gouvernement de dématérialiser les procédures judiciaires. Ainsi, lesdits enregistrements feront partie du dossier judiciaire.

- **Accès à la justice**

Une loi relative à l'assistance judiciaire sera élaborée dans laquelle les procédures d'octroi de l'assistance judiciaire et les procédures de paiement seront améliorées d'une part par un système d'assistance judiciaire partielle - rendant la justice accessible à davantage de personnes - et d'autre part par une maîtrise de l'évolution des dépenses. Ainsi des critères progressifs relatifs au seuil de revenus des personnes à prendre en considération, ensemble avec un système participatif, seront établis et l'ensemble des ressources dont dispose le demandeur sera pris en considération. L'assistance judiciaire pourra également être étendue au domaine de la médiation conventionnelle.

Echange de vues

Plusieurs membres de la Commission de la Justice soulignent que le mécanisme actuel de règlement d'honoraires au bénéfice des avocats intervenant pour le compte de mandants bénéficiant d'une assistance judiciaire est peu satisfaisant. Les mandataires sont placés dans la situation peu enviable de devoir procéder à un décompte précis des minutes consacrées aux entretiens avec leurs mandants qui sont souvent dans un état émotionnellement agité et subissent par la suite le reproche de passer trop de temps à la préparation des dossiers judiciaires.

Monsieur le Ministre de la Justice prend acte de ces observations. L'orateur donne cependant à considérer que l'avocat a un rôle social à jouer dans le domaine de l'accès à la justice et du respect de l'Etat de droit.

- **Réformes procédurales**

Le projet de loi n°7307 portant renforcement de l'efficacité de la justice vise à réformer la mise en état introduite en 1996 et à apporter d'autres simplifications procédurales en matière civile et commerciale dans le but de rendre la justice plus rapide et plus efficace.

Le taux de compétence des justices de paix sera augmenté et une procédure de mise en état accélérée sera créée devant les tribunaux d'arrondissement. La cohérence des dispositions en vigueur sera renforcée.

Sera également analysée la possibilité d'adapter les procédures pénales afin de permettre l'évacuation plus rapide de certaines affaires de flagrant délit, sans porter préjudice aux droits de la défense.

Le jugement sur accord sera évalué afin de renforcer son attractivité et d'évacuer un nombre d'affaires plus important et dans un délai raccourci.

Echange de vues

Un membre du groupe politique CSV est d'avis qu'il serait opportun de mener une réflexion approfondie sur la mise en place d'une procédure d'allocation de dommages-intérêts facilitée pour les justiciables ayant obtenu gain de cause devant une juridiction de l'ordre administratif. Comme les juridictions administratives ne sont pas compétentes pour allouer des dommages-intérêts, suite à l'annulation ou la réformation d'une décision administrative, le demandeur devra introduire une nouvelle demande y relative devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Une telle procédure peut s'avérer épineuse et crée un sentiment d'injustice auprès du citoyen.

- **Délais de prescription**

L'ensemble des délais de prescription devront être évalués et redéfinis dans un cadre cohérent. L'opportunité de supprimer certains délais de prescription sera étudiée dans ce contexte.

Il sera introduit une procédure d'information à l'attention des victimes et/ou des auteurs d'une infraction en cas de prescription de l'affaire les concernant.

Echange de vues

Un membre du groupe politique CSV estime qu'il s'agit d'un sujet délicat. Il y a lieu de prendre en compte à la fois des considérations d'ordre juridique et d'ordre politique et les débats y relatifs sont souvent menés de façon émotionnelle et non pas selon des considérations purement objectives.

- **Réforme des juridictions administratives**

La réforme de l'organisation des juridictions administratives inscrite au projet de loi n°6563B sera poursuivie dans le but de simplifier et de raccourcir les procédures et d'aboutir à une informatisation des procédures s'inscrivant dans la démarche générale du programme « *paperless justice* ».

- **Recours collectifs**

L'introduction des recours collectifs dans des matières autres que la protection des consommateurs sera examinée, par exemple en matière de droit de l'environnement, de lutte contre les discriminations et d'abus de position dominante et de concurrence déloyale.

Echange de vues

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP se demande si la mise en place éventuelle de recours collectifs visera des matières autres que les domaines de la protection des consommateurs et de l'économie. L'orateur renvoie à la possibilité de mettre en place de tels recours également dans d'autres matières, telles que la lutte contre les discriminations prohibées.

Il se poserait également la question de savoir quelle commission parlementaire serait compétente pour examiner un tel projet de loi.

Monsieur le Ministre de la Justice donne à considérer que le projet qui vise à mettre en place des de recours collectifs est encore au stade embryonnaire, de sorte qu'il est à l'heure actuelle impossible de délimiter les contours de celui-ci.

De plus, la mise en place de recours collectifs s'inscrit également dans une optique de permettre à un plus grand nombre de personnes d'avoir accès à la justice.

- **Modes alternatifs de résolution des conflits**

La médiation comme mode de résolution des conflits sera promue tant dans le contexte de procédures judiciaires qu'en dehors des procédures judiciaires et cela en toute matière, y compris au niveau des instances étatiques. Afin de faciliter l'accès des citoyens aux services de médiation, un service de « guichet unique » sera créé mettant rapidement en contact les citoyens avec les interlocuteurs, de manière non bureaucratique. Un projet pilote sera élaboré, avec les acteurs de la médiation – magistrature, barreaux, médiateurs – afin de définir les domaines du droit dans lesquels une réunion d'information préalable avec un médiateur professionnel sera prévue avant que les parties n'introduisent une action devant les cours et tribunaux.

- **Droit de la famille: filiation, procréation médicalement assistée, gestation pour autrui, adoption, accès aux origines**

La modernisation du droit de la famille sera finalisée. Les travaux parlementaires sur le projet de loi portant réforme du droit de la filiation n°6568A seront poursuivis. Cette réforme vise la disparition des différences entre filiation naturelle et filiation légitime.

Avec cette réforme sera également créé un cadre légal clair pour l'établissement de la filiation des enfants issus d'une procréation médicalement assistée avec ou sans tiers donneur (dite PMA exogène ou endogène). La PMA réalisée après le décès du conjoint (dite PMA post mortem) sera également autorisée.

Seront également entérinés les concepts de co-maternité et de co-paternité. L'accessibilité aux techniques de PMA sera garantie aux personnes ayant ensemble ou seul un désir d'enfants. L'introduction d'un nouvel acte d'état civil (dénommé « acte de parentalité ») permettant au/aux parent(s) non biologique(s) de reconnaître l'enfant, permettra sous certaines conditions la reconnaissance d'enfants nés de gestations pour autrui (GPA) réalisées à l'étranger et l'inscription des deux personnes de même sexe comme parents sur l'acte de naissance de l'enfant.

Cette réforme introduira le principe que l'enfant a le droit d'avoir, dans la mesure du possible, accès à ses origines. Le Gouvernement prendra rapidement une initiative législative en vue de la mise en œuvre des modalités d'exécution de ce principe général visant à introduire un accès aux origines des enfants en cas d'adoption ou de PMA avec tiers donneur.

La réforme du droit de l'adoption sera poursuivie.

- **Juge aux affaires familiales**

Conformément à la motion adoptée par la Chambre des Députés, un bilan des nouvelles dispositions et procédures relatives au divorce sera établi dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi du 27 juin 2018 instituant le juge aux affaires familiales portant réforme du divorce et de l'autorité parentale.

- **Protection des majeurs incapables**

La législation nationale sera adaptée en vue de la mettre en conformité avec les standards définis par la Convention de l'ONU relative aux droits de la protection des personnes handicapées. Il sera procédé à une refonte complète du droit national de la protection des majeurs avec pour finalité le renforcement de l'autonomie des personnes étant sous le coup d'une mesure de protection. La Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes sera ratifiée.

Les personnes et institutions qui assument la responsabilité d'être tuteurs verront leurs activités mieux définies sur le plan juridique, institutionnel et matériel.

Echange de vues

Monsieur le Ministre de la Justice donne à considérer qu'une réforme du droit de la protection des majeurs constitue une priorité pour le Gouvernement. L'orateur signale qu'il s'agit d'un projet complexe tant du point de vue législatif que de celui de la mise en œuvre et du suivi à assurer une fois que la réforme sera mise en place.

Le représentant du groupe technique ADR est d'avis qu'il est urgent de réformer le droit de la protection des majeurs et donne à considérer que le système actuel présente de nombreuses lacunes. Certains tuteurs procèdent à des abus manifestes plaçant les personnes sous tutelle dans une situation d'indignité.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que l'Etat entend se doter de moyens appropriés pour assurer que les tuteurs soient proprement formés et exercent leur mandat selon des critères objectifs, et afin que l'activité de ces derniers fasse l'objet d'une évaluation régulière. Une telle réforme, à la hauteur des ambitions exprimées, nécessitera des moyens financiers et humains non négligeables.

- **Protection de la jeunesse**

Le projet de loi sur la réforme de la protection de la jeunesse prévoit trois grandes innovations, à savoir : le maintien de l'autorité parentale en cas de placement judiciaire, sauf exceptions ; l'instauration d'un nouveau régime de garde provisoire qui implique davantage les parties et qui sera encadrée dans des délais plus stricts ; l'introduction de conditions très strictes pour le placement d'un mineur dans un centre pénitentiaire.

Les offres et structures d'accompagnement des jeunes qui se trouvent dans une situation d'urgence ou en conflit avec la loi seront profondément réorganisées. Il faut une plus grande différenciation socio-éducative chez les garçons et les filles concernés, soutenue par des structures nouvelles et diversifiées. Cela vaut également pour de jeunes détenus ayant atteint la majorité.

Le futur rapport du groupe interministériel pour une réforme du centre socio-éducatif de l'Etat de Dreiebn et Schrässig sera la base d'évolutions supplémentaires.

- **Tribunal de la jeunesse**

Les moyens pour agir de façon interdisciplinaire au sein du tribunal de la jeunesse seront améliorés. Des assistants sociaux et/ou des pédagogues seront mis à la disposition des magistrats.

- **Protection de la vie privée**

Face à l'explosion de la diffusion de commentaires, d'informations et d'images par un nombre croissant de canaux et face aux atteintes potentielles et gravissimes à la vie privée et à la dignité des personnes, tant des mineurs que des majeurs, la législation sera renforcée pour améliorer la protection contre ces dangers.

- **Transsexualité, intersexualité**

La possibilité d'inscrire une troisième option dans le registre de l'état civil sera examinée. Les interventions chirurgicales ou médicales chez les mineurs incapables de discernement et chez qui le sexe biologique ne peut pas être clairement déterminé seront interdites par la loi, sauf les cas de nécessité vitale.

- **Réforme du notariat**

La réforme du notariat entamée par le dépôt du projet de loi n°7310 sera poursuivie. Le mécanisme de nomination à la fonction de notaire sera réformé. Les notaires auront la possibilité de travailler non seulement seuls mais également en association à deux notaires ou avec un ou plusieurs candidats-notaires par étude. Le rôle et les missions de la Chambre des Notaires seront clarifiés.

La digitalisation du notariat sera réalisée, afin de propulser le notariat dans l'ère numérique en adaptant la législation pour permettre d'utiliser et de tirer profit des technologies informatiques actuelles et à venir, tout en garantissant la sécurité juridique indispensable en matière d'actes authentiques. En même temps, le projet devra assurer et renforcer le rôle et les moyens techniques du notaire afin qu'il puisse continuer à remplir son rôle traditionnel de tiers de confiance et d'officier public dans ce nouvel environnement numérique.

- **Droit commercial: entreprises en difficulté et faillites**

La réforme de la législation en matière de faillites et de gestion contrôlée aboutira dans les meilleurs délais.

Cette réforme sera mise en œuvre en mettant l'accent sur les démarches de prévention en direction des entreprises en difficulté et sur la collaboration entre toutes les administrations concernées.

- **Asbl et fondations**

La législation du droit des associations sans but lucratif et des fondations sera revue dans le sens d'une simplification du régime applicable.

Les travaux de révision de la législation seront menés à leur terme en tenant compte des nécessités d'une simplification pour les nombreuses associations existantes et d'une transparence permettant de garantir le bon fonctionnement de celles-ci.

- **Droit des sociétés**

Le registre des bénéficiaires effectifs sera rapidement mis en place, conformément aux textes européens afférents.

L'effort de modernisation du droit des sociétés, y compris les sociétés coopératives, sera poursuivi en vue de continuer à disposer d'un droit adapté aux besoins des entreprises de toutes les tailles.

- **Exécution des peines**

La nouvelle administration pénitentiaire appliquera la réforme de l'exécution des peines afin d'améliorer la réinsertion sociale des détenus et la prévention de la récidive. Les outils statistiques nécessaires seront mis en place et il sera procédé à un suivi analytique de toutes les démarches de l'administration pénitentiaire. La coopération entre tous les intervenants internes et externes sera renforcée.

- **Agents pénitentiaires**

La formation initiale et continue du personnel des institutions pénitentiaires sera étendue. Les agents pénitentiaires auront un rôle renforcé en tant que premier intervenant auprès des détenus. Le recrutement progressif d'agents pénitentiaires en vue de l'ouverture du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff sera entamé dans les meilleurs délais.

- **Centre pénitentiaire d'Uerschterhaff, centre pénitentiaire de Luxembourg, centre pénitentiaire de Givenich**

L'ouverture du centre pénitentiaire d'Uerschterhaff (CPU) permettra une modernisation du centre pénitentiaire de Luxembourg (CPL) à Schrassig. Un groupe de travail interministériel mis en place en 2016 présentera ses conclusions dans un délai rendant possible un début des travaux de modernisation du CPL dès l'ouverture du CPU. La modernisation et l'extension du centre pénitentiaire de Givenich (CPG) rentrent dans le cadre de ces réflexions.

- **Unité de psychiatrie socio-judiciaire**

La loi sur l'exécution des peines prévoit la création d'une structure permettant un traitement adéquat des auteurs d'infractions atteints de problèmes psychologiques et psychiatriques, toujours dans le but de protéger la société et de promouvoir la réinsertion sociale de ces personnes. Les travaux concernant la construction de l'Unité de psychiatrie socio-judiciaire (UPSJ) sur le site du CPL à Schrassig, menés en étroite collaboration avec le Centre hospitalier neuropsychiatrique dont relèvera cette Unité, seront poursuivis.

- **Justice restaurative**

Une justice moderne répond, tant en amont qu'en aval d'un procès, aux besoins des citoyens en matière de réparation des préjudices causés par l'infraction, mais aussi de médiation entre auteurs et victimes.

La mise en œuvre de la justice restaurative prévue à l'article 8.1 du code de procédure pénale sera poursuivie. Elle vise à proposer, en règle générale après la fin du procès, des entretiens sur une base volontaire entre victimes et auteurs au centre desquels se situe la responsabilité personnelle à l'égard des victimes jusqu'à la réparation des préjudices causés.

La mise en place de la justice restaurative sera poursuivie afin de créer un cadre adéquat dans lequel la victime et l'auteur d'une infraction peuvent travailler ensemble et de façon volontaire sur une réparation aussi complète que possible des préjudices causés par l'infraction.

- **Violences sexuelles et sexistes**

La lutte contre les violences sexuelles et sexistes sera renforcée.

- **Mise en danger délibérée d'autrui**

La vie en société requiert un comportement de prudence et de sécurité de tout un chacun vis-à-vis des autres citoyens. Afin de mieux combattre le fléau des comportements négligents et indifférents, surtout mais pas uniquement en matière de circulation routière, le projet de loi n°7204 déposé en novembre 2017 portant introduction de l'infraction de la mise en danger délibérée d'autrui, sera poursuivi.

- **Agressions contre les agents des services de secours**

Afin de mieux protéger ceux qui nous protègent, le projet de loi n°7340 déposé en juillet 2018 propose de sanctionner pénalement les agressions contre les agents des services de secours, y compris les agents du nouveau Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS) Il sera mené à terme dans les meilleurs délais.

- **Traite des êtres humains**

La traite des êtres humains sous toutes ses formes - prostitution, esclavage et travail forcé - est un fléau contre lequel les efforts nationaux et internationaux seront renforcés.

- **Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme**

Tous les acteurs nationaux en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme réunis au sein du comité de coordination national renforceront leurs efforts dans leurs attributions respectives et en termes de concertation. Les moyens nécessaires seront mis à leur disposition, y compris au profit des autorités de poursuite judiciaires et policières.

- **Cause d'excuse pénale et état de nécessité**

Les dispositions du Code pénal relatives aux causes de justification, d'irresponsabilité ou d'atténuation de la responsabilité et d'excuse seront évaluées et adaptées.

- **Parquet européen**

Dans le but de lutter plus efficacement contre la grande criminalité transfrontière portant atteinte au budget de l'UE, l'Union a créé le Parquet européen qui aura son siège à Luxembourg, confortant ainsi la position de la ville de Luxembourg en tant que capitale judiciaire européenne. Les efforts nécessaires seront faits pour garantir la mise en œuvre du Parquet européen dans les délais prévus.

- **Lanceurs d'alerte**

La proposition de directive relative à la création d'une législation européenne uniforme visant à protéger les lanceurs d'alerte (« whistleblowers ») sera appuyée et le nécessaire sera fait en vue d'une transposition rapide de cette directive en droit luxembourgeois. La législation nationale couvrira le champ d'application défini par la jurisprudence nationale en la matière ainsi que par celle de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH).

- **Rétention des données**

Suite aux différents arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur la conservation généralisée des données de connexion par les opérateurs de télécommunications, il est urgent que l'Union européenne se dote de nouvelles règles communes conformes à ces arrêts, cette matière faisant partie de l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice. La loi nationale sera conforme aux règles communes européennes.

2. Divers

Aucun point divers n'est soulevé.

Le Secrétaire-administrateur,
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue