

N° 4427⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**portant approbation de la Convention tendant à faciliter
l'accès international à la justice, faite à La Haye, le 25 octobre 1980**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(16.10.2002)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président; M. Patrick SANTER, Rapporteur; Mme Simone BEISSEL, M. Xavier BETTEL, Mmes Agny DURDU, Lydie ERR, MM. Jacques-Yves HENCKES, Ady JUNG, Jean-Pierre KLEIN, Paul-Henri MEYERS et Mme Renée WAGENER, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

- I. Antécédents
 - II. Considérations générales
 - III. Analyse des avis
 - A. Les réserves
 - B. La désignation des autorités centrales
 - IV. Commentaire des articles
- Texte proposé par la Commission

*

I. ANTECEDENTS

En date du 17 mars 1998, le Ministre des Affaires Etrangères, du Commerce Extérieur et de la Coopération a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Ledit projet était accompagné:

- d'un exposé des motifs et commentaire des articles;
- de la Convention tendant à faciliter l'accès international à la justice, faite à la Haye, le 25 octobre 1980;
- des avis successifs du Conseil d'Etat émis respectivement les 8 mars 1994, 29 novembre 1994, 21 mai 1996 et 21 octobre 1997;
- des amendements gouvernementaux et de leur commentaire du 7 novembre 1994 et du 6 mai 1996;
- des avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg du 20 mars 1996, du Parquet près le Tribunal d'Arrondissement de Diekirch du 11 mars 1996 et du Parquet général du 21 mars 1996;
- les dépêches du Ministre de la Justice au Ministre des Affaires étrangères en date des 4 septembre 1997 et du 22 janvier 1998.

Lors de la réunion du 6 décembre 2000, la Commission juridique a désigné M. Patrick Santer comme Rapporteur. En date du 12 décembre 2000, elle a examiné le projet de loi et les différents avis. En date du 25 avril 2001, elle a continué ses travaux.

Par dépêches transmises par le Bâtonnier au Ministre de la Justice en date des 4 mai et 6 juillet 2001, l'Ordre des Avocats à Luxembourg a avisé le présent projet de loi.

En date du 6 mars 2002, la Commission a adopté un amendement. Par dépêche du 18 mars 2002, le Président de la Chambre des Députés a transmis l'amendement au Président du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a rendu son quatrième avis complémentaire le 16 avril 2002 que la Commission a examiné lors de sa réunion du 12 juin 2002.

Le 25 septembre 2002, la Commission a continué l'examen du quatrième avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Le présent rapport a été adopté par la Commission lors de sa réunion du 16 octobre 2002.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

L'internationalisation croissante de la vie économique et sociale s'accompagne d'une augmentation du nombre potentiel de litiges transnationaux. Il est donc primordial d'assurer l'accès international à la justice et d'assurer à chacun pleinement son droit au droit.

Dès la fin du dix-neuvième siècle, les travaux de la Conférence de La Haye de droit international privé avaient abouti en 1896 à la conclusion d'une Convention relative à la procédure civile. Celle-ci fut ensuite remplacée par une nouvelle Convention sur le même sujet en date du 17 juillet 1905. Les Conventions de 1896 et de 1905 portaient toutes les deux sur les cinq matières suivantes: signification et notification des documents à l'étranger, obtention des preuves à l'étranger, *cautio judicatum solvi*, assistance judiciaire gratuite et contrainte par corps. Ces matières firent l'objet d'un nouvel examen qui aboutit le 1er mars 1954 à la Convention relative à la procédure civile qui ajoutait aux cinq matières précitées la délivrance gratuite d'extraits des actes de l'état civil. La Convention de 1954 fit l'objet de révisions partielles en 1965 concernant la signification et la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale et en 1970 sur l'obtention de preuves à l'étranger en matière civile et commerciale.

Le but fondamental de la Convention du 25 octobre 1980 est précisément d'achever la révision et la modernisation des conventions de 1905 et de 1954. Elle se substitue aux titres III et suivants de la Convention de 1954, les deux premiers titres ayant déjà été réformés respectivement en 1965 et en 1970. Elle modifie la Convention de 1954 sur les points suivants:

- 1) le bénéfice de l'assistance judiciaire en matière civile et commerciale est étendu aux étrangers ayant résidé habituellement dans l'Etat requis et aux étrangers ayant leur résidence habituelle dans l'un des Etats contractants, sans condition de résidence dans l'Etat requis;
- 2) le bénéfice de l'assistance judiciaire est étendu aux consultations juridiques, même avant l'introduction d'une instance judiciaire;
- 3) une méthode de transmission rapide et peu coûteuse des demandes d'assistance judiciaire est prévue;
- 4) la dispense de toute caution est étendue aux personnes physiques ou morales ayant leur résidence habituelle dans l'un des Etats parties;
- 5) la possibilité de se faire délivrer des copies d'actes publics est étendue aux étrangers ayant leur résidence habituelle dans un Etat partie, et inclut désormais les copies de toutes les décisions de justice et les copies ou extraits de registres publics;
- 6) un sauf-conduit permettant de protéger les ressortissants d'un Etat contractant ou les personnes ayant leur résidence habituelle dans un Etat contractant, lorsqu'elles comparaissent comme témoin ou expert dans une affaire civile, est institué;
- 7) l'application de la contrainte par corps, en matière civile ou commerciale, aux ressortissants d'un Etat contractant ou aux personnes ayant leur résidence habituelle dans un Etat contractant, est interdite.

Le projet de loi sous rubrique, qui a pour objet d'approuver cette Convention du 25 octobre 1980, spécifie les réserves émises par le Luxembourg et désigne les autorités centrales expéditrices et réceptrices visées aux articles 3, 4 et 16 de la Convention.

*

III. ANALYSE DES AVIS

Les différents avis soumis à la Commission ont porté essentiellement sur les deux points suivants:

A. Les réserves

Dans son avis du 8 mars 1994, le Conseil d'Etat marque son accord avec le projet de loi tout en signalant qu'il y aurait lieu d'exclure de la réserve de l'article 2 „*les étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un Etat contractant qui ont eu leur résidence habituelle au Luxembourg*“.

Les amendements gouvernementaux du 7 novembre 1994 tiennent compte de l'observation du Conseil d'Etat en biffant à l'alinéa 2 a) (première réserve) de l'article 2 les termes „*ainsi qu'aux étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un Etat contractant qui ont eu leur résidence habituelle au Luxembourg*“.

Dans son avis complémentaire du 29 novembre 1994, le Conseil d'Etat propose d'excepter de la réserve sous 2 a) les étrangers dont l'admission au bénéfice de l'assistance judiciaire est expressément prévue par une autre disposition légale, et de compléter en ce sens la réserve telle que formulée dans l'amendement gouvernemental.

Les amendements gouvernementaux du 6 mai 1996 modifient l'article 2 a) conformément à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 29 novembre 1994.

B. La désignation des autorités centrales

Dans son avis du 8 mars 1994, le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire de désigner les autorités expéditrices et réceptrices des demandes d'assistance judiciaire et d'exequatur des condamnations aux frais et dépens d'un procès. Il rappelle à cet égard que, dans le cadre de l'Accord européen pour la transmission des demandes d'assistance judiciaire du 27 janvier 1977, c'est le Ministre de la Justice qui fut désigné comme autorité à la fois expéditrice et réceptrice.

Les amendements gouvernementaux du 7 novembre 1994 prennent en compte la suggestion de la Haute Corporation en désignant, dans un article 3 nouveau, le Ministre de la Justice comme autorité centrale pour les demandes d'assistance judiciaire (par référence à l'Accord européen précité), et le Président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg comme autorité centrale pour les demandes d'exequatur (au vu des articles 679 et suivants NCPC en vertu desquels la compétence pour les demandes d'exequatur de jugements étrangers rendus en matière civile et commerciale revient aux Présidents des Tribunaux d'arrondissement).

Dans son avis complémentaire du 29 novembre 1994, le Conseil d'Etat suggère de prévoir comme seule autorité centrale le Ministre de la Justice. En effet, à ses yeux, il est inopportun de confier au magistrat compétent pour statuer sur la demande d'exequatur aussi les fonctions d'autorité centrale réceptrice de ces mêmes demandes. Il souligne, de plus, qu'étant donné que l'article 680 NCPC dispose que le Président du Tribunal d'arrondissement compétent est saisi par voie de requête signée d'un avocat à la Cour, des difficultés risquent de surgir eu égard à l'exigence de gratuité de l'exequatur des décisions prévue dans l'article 15 de la Convention.

Les amendements gouvernementaux du 6 mai 1996, déposés après consultation des autorités judiciaires dont les avis sont résumés ci-après, prévoient que c'est le Procureur Général d'Etat qui est chargé des fonctions de l'autorité centrale pour les demandes d'exequatur, et que c'est le Procureur d'Etat qui a qualité pour présenter une requête tendant à l'exequatur devant le Président du Tribunal d'arrondissement. Dans le commentaire de ce dernier amendement, les auteurs considèrent qu'en cas d'adoption de la proposition du Conseil d'Etat de prévoir comme seule autorité centrale le Ministre de la Justice, il faudrait à chaque fois charger un avocat aux fins d'introduire la requête en exequatur. La proposition du gouvernement de confier au Procureur Général d'Etat cette mission est donc faite dans un souci d'économie de frais.

Dans son avis du 11 mars 1996, le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch estime que la désignation du Procureur Général ou du Procureur d'Etat en tant qu'autorité centrale ayant qualité pour saisir la juridiction compétente des demandes en exequatur est une solution praticable même si elle présente un aspect hors du commun dans la mesure où le Procureur d'Etat devient en quelque sorte un avocat commis d'office.

Dans son avis du 20 mars 1996, le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg se déclare „quelque peu réservé quant à la solution proposée, tout en ne s'y opposant pas“. Il se pose notamment les questions de savoir s'il est indiqué de charger le Ministère public de la sauvegarde des intérêts exclusivement patrimoniaux eu égard à la surcharge de travail des Parquets et ce qui se passera en cas de différences d'approche entre le Procureur d'Etat et la partie concernée. Le Parquet s'interroge si le parallèle qu'on veut établir entre le projet de loi 4427 et certains mécanismes existants est adapté étant donné que la loi modifiée du 18 juin 1971 et l'article 1109 NCPC mettent en cause des droits civils relevant de l'ordre public, ce qui n'est pas le cas en espèce.

Dans son avis du 21 mars 1996, le Parquet général partage les réticences d'ordre pratique exprimées par le Parquet du Tribunal d'arrondissement du Luxembourg tout en ne s'opposant pas à l'amendement gouvernemental en cause.

Dans son deuxième avis complémentaire du 21 mai 1996, le Conseil d'Etat se prononce à titre principal contre l'amendement de l'article 3 pour le motif que le Ministère public n'a pas à s'immiscer dans des conflits d'intérêt privé dès lors que l'ordre public n'est pas directement intéressé. En ordre subsidiaire, il propose d'insérer une disposition analogue à celle figurant à l'article 1117 NCPC, en prévoyant notamment que „sans préjudice de la possibilité pour l'autorité centrale de charger un avocat, le Procureur d'Etat du lieu du domicile ou de la résidence du défendeur a qualité pour intenter et suivre les procédures d'exequatur“.

Par sa dépêche du 4 septembre 1997 au Ministre des Affaires étrangères, le Ministre de la Justice avance une version révisée de l'amendement de l'article 3 dans lequel il accepte la proposition que le Conseil d'Etat a émise en ordre subsidiaire, à l'exception toutefois de la possibilité pour l'Autorité centrale de charger un avocat.

Dans son troisième avis complémentaire du 21 octobre 1997, le Conseil d'Etat maintient son opposition à voir confier, dans une matière qui ne met en cause que des intérêts privés, au Procureur d'Etat la qualité de mandataire d'une des parties en conflit, et maintient en conséquence sa proposition de prévoir la possibilité pour l'autorité centrale de charger un avocat.

Par sa dépêche du 22 janvier 1998 au Ministre des Affaires étrangères, le Ministre de la Justice se déclare pas d'accord avec la proposition du Conseil d'Etat, en rappelant notamment que la Convention sous rubrique a pour objectif de permettre une économie de frais tant pour le justiciable que pour les Etats dans le cadre de l'accès à la justice. Or, avoir recours aux services d'un avocat serait contraire à cet objectif.

Dans sa lettre adressée au Ministère de la Justice le 4 mai 2001, le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg appuie l'avis du Conseil d'Etat étant donné que l'exequatur d'une décision de justice étrangère, qui tombe sous le coup de l'assistance judiciaire, doit faire l'objet d'une procédure intentée par un avocat et que le Ministère public n'a pas à s'immiscer dans les conflits d'intérêts privés dès lors que l'ordre public n'est pas directement et principalement intéressé. Pour le Conseil de l'Ordre l'impact budgétaire d'une telle extension de l'assistance judiciaire internationale aux procédures d'exequatur demeurera vraisemblablement très faible. Dans un courrier du 6 juillet 2001, il considère qu'il est possible d'appliquer de façon systématique le régime de l'assistance judiciaire à l'intervention d'un avocat pour l'exequatur gratuit au Luxembourg des condamnations aux frais et dépens tel qu'il est prévu dans l'article 15 de la Convention. Le Conseil de l'Ordre propose dès lors que le Ministre de la Justice agissant comme Autorité centrale réceptrice et expéditrice lui transmette le dossier d'exequatur afin qu'il désigne un avocat chargé d'engager la procédure d'exequatur dans le cadre du régime de l'assistance judiciaire.

Le 6 mars 2002, la Commission avait adopté un amendement afin de tenir compte des avis du Conseil d'Etat, des prises de position du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et des arguments du Gouvernement. Tout en maintenant le principe que le procureur d'Etat du lieu du domicile ou de la résidence du défendeur avait qualité pour intenter et suivre les procédures d'exequatur des condamnations aux frais et dépens visées à l'article 15 de la Convention, l'amendement visait à donner au Procureur Général d'Etat en tant qu'Autorité centrale la possibilité de voir charger un avocat sous le régime de l'assistance judiciaire. Le Bâtonnier de l'Ordre des avocats aurait donc pu décider de recourir à un avocat bénéficiant du régime de l'assistance judiciaire.

Dans son quatrième avis complémentaire du 16 avril 2002, le Conseil d'Etat a maintenu sa position exprimée dans son deuxième avis complémentaire. La Haute Corporation s'est prononcée contre l'amendement précité au motif, d'une part, que le bénéfice de l'assistance judiciaire est réservé aux

personnes physiques, alors que l'article 15 de la Convention vise tant les personnes physiques que les personnes morales. D'autre part, l'insuffisance des ressources qui conditionne l'application du régime de l'assistance judiciaire ne devrait pas être présumée remplie du seul fait qu'une demande d'exequatur est transmise à l'Autorité centrale. Une demande pour obtenir des renseignements afférant à la situation financière du requérant risquerait de créer une „disproportion entre la fin recherchée et les moyens à mettre en œuvre pour y arriver, dans la mesure où sur la demande d'exequatur se grefferait ainsi une demande en obtention du bénéfice de l'assistance judiciaire“.

Partant la Commission a renoncé à son amendement et a repris la proposition indiquée à titre subsidiaire par la Haute Corporation dans son deuxième avis complémentaire.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article, qui prévoit l'approbation de la Convention tendant à faciliter l'accès international à la justice, faite à La Haye, le 25 octobre 1980, n'appelle pas d'observations.

Article 2

L'article 2 a trait à différentes réserves que le Luxembourg fera par rapport à la Convention qu'il s'agit d'approuver.

ad point a) de l'article 2

La première réserve tend, en cas de non-réciprocité entre l'Etat dont le demandeur à l'assistance judiciaire est ressortissant, d'une part, et le Luxembourg, d'autre part, à exclure du bénéfice de l'assistance judiciaire, tel que prévu par l'article 1er de la Convention, les étrangers non ressortissants d'un Etat contractant et n'ayant pas leur résidence habituelle au Luxembourg ainsi que les étrangers non ressortissants d'un Etat contractant ayant eu leur résidence habituelle au Luxembourg.

La Commission a marqué son accord avec l'amendement gouvernemental du 7 novembre 1994 consistant à biffer à l'article 2 sub a) du projet de loi, compte tenu des observations faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 8 mars 1994, la partie de phrase „ainsi qu'aux étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un Etat contractant qui ont eu leur résidence habituelle au Luxembourg“. La suggestion faite par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 29 novembre 1994 de compléter le point a) de l'article 2 ainsi modifié par un alinéa 2 nouveau libellé comme suit: „La présente réserve ne concerne pas les étrangers auxquels l'admission au bénéfice de l'assistance judiciaire est reconnue expressément par la loi.“ est reprise par la Commission.

ad point b) de l'article 2

La deuxième réserve prévoit, sur base du point b) de l'article 28 de la Convention, la non-application de l'alinéa 2 de l'alinéa 13 de la Convention (alinéa qui prévoit que „Lorsqu'une personne a été admise, en application de l'article premier, au bénéfice de l'assistance judiciaire dans un Etat contractant à l'occasion d'une procédure ayant donné lieu à une décision, elle bénéficie, sans nouvel examen, de l'assistance judiciaire dans tout autre Etat contractant où elle sollicite la reconnaissance ou l'exécution de cette décision.“), aux ressortissants d'un Etat contractant qui aura fait la même réserve ainsi que, en cas de besoin, aux personnes ayant leur résidence habituelle dans cet Etat.

ad point c) de l'article 2

La troisième réserve prévoit, sur base du point c) de l'article 28 de la Convention, la non-application des dispositions du chapitre II. de la Convention relatives au bénéfice de la dispense de la caution exigée des demandeurs étrangers lors d'une action judiciaire, et à la procédure des demandes d'exequatur, aux ressortissants d'un Etat contractant qui aura fait la même réserve ainsi que, en cas de besoin, aux personnes ayant leur résidence habituelle dans cet Etat.

Article 3 nouveau

Dans son avis du 8 mars 1994 le Conseil d'Etat a soulevé la question de la désignation des autorités nationales expéditrices et réceptrices des demandes d'assistance judiciaire et des demandes en exequatur des condamnations aux frais et dépens d'un procès, au sens des articles 3, 4 et 16 de la Convention.

Après avoir examiné cette question à la lumière des différents amendements gouvernementaux et avis complémentaires du Conseil d'Etat, ainsi que des avis afférents des autorités judiciaires, la Commission a approuvé la proposition faite par le Gouvernement dans son amendement du 7 octobre 1994 d'ajouter, compte tenu des remarques faites par la Haute Corporation dans son avis principal, un article 3 nouveau désignant les autorités nationales expéditrices et réceptrices visées aux articles précités de la Convention.

En ce qui concerne la forme de l'article 3 nouveau, la Commission a opté pour la version proposée par le gouvernement dans son amendement supplémentaire du 6 mai 1996 et a complété comme suit la partie du texte relative au procureur d'Etat: „*Sans préjudice de la possibilité pour l'Autorité centrale de voir charger un avocat sous le régime de l'assistance judiciaire, le procureur d'Etat du lieu du domicile ou de la résidence du défendeur a qualité pour intenter et suivre toute procédure tendant à l'exequatur des condamnations aux frais et dépens visées à l'article 15 de la Convention.*“

Cet amendement, qui a été adopté par la Commission le 6 mars 2002 et transmis au Conseil d'Etat le 18 mars suivant, tient compte d'une prise de position écrite du Conseil de l'Ordre des avocats de Luxembourg sollicitée par le ministre de la Justice.

Dans son quatrième avis complémentaire du 16 avril 2002 le Conseil d'Etat „maintient ... le point de vue exprimé dans ses avis antérieurs: à titre principal, il y a lieu de confier au ministre de la Justice la fonction d'Autorité centrale, tant réceptrice qu'expéditrice, au titre des articles 3, 4 et 16 de la Convention à approuver; en ordre subsidiaire, il y aurait lieu de reprendre la teneur du texte proposé par le Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire précité“.

Les difficultés d'application soulevées par le Conseil d'Etat dans son dernier avis complémentaire au sujet de l'amendement adopté le 6 mars 2002 ont convaincu la Commission. Cette dernière a décidé de reprendre la proposition faite en ordre subsidiaire par le Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire.

Ainsi le troisième alinéa de l'article 3 se lira-t-il comme suit:

„Sans préjudice de la possibilité pour l'Autorité centrale de charger un avocat, le Procureur d'Etat du lieu du domicile ou de la résidence du défendeur a qualité pour intenter et suivre toute procédure tendant à l'exequatur des condamnations aux frais et dépens visées à l'article 15 de la Convention.“

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission juridique, à l'unanimité des membres présents, recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention tendant à faciliter l'accès international à la justice, faite à La Haye, le 25 octobre 1980

Art. 1er.– Est approuvée la Convention tendant à faciliter l'accès international à la justice, faite à La Haye, le 25 octobre 1980.

Art. 2.–

- a) Le Grand-Duché de Luxembourg se réserve le droit, s'il n'existe aucune réciprocité entre le Luxembourg et l'Etat dont le demandeur à l'assistance judiciaire est le ressortissant, d'exclure l'application de l'article premier aux étrangers qui ne sont pas ressortissants d'un Etat contractant, et qui n'ont pas leur résidence habituelle au Luxembourg.

La présente réserve ne concerne pas les étrangers auxquels l'admission au bénéfice de l'assistance judiciaire est reconnue expressément par la loi.

- b) Le Grand-Duché de Luxembourg n'appliquera pas l'alinéa 2 de l'article 13 aux ressortissants de l'Etat qui aura fait la réserve prévue à la lettre b) de l'article 28 de la Convention et pour autant que de besoin aux personnes ayant leur résidence habituelle dans cet Etat.
- c) Le Grand-Duché de Luxembourg n'appliquera pas les dispositions du chapitre II aux ressortissants de l'Etat qui aura fait la réserve prévue à la lettre c) de l'article 28 de la Convention et pour autant que de besoin aux personnes ayant leur résidence habituelle dans cet Etat.

Art. 3.– Le ministère de la Justice est chargé des fonctions de l’Autorité centrale visée à l’article 3 de la Convention ainsi que des fonctions des autorités expéditrices visées aux articles 4 et 16 de la Convention.

Le Procureur Général d’Etat est chargé des fonctions de l’Autorité centrale visée à l’article 16, alinéa 2 de la Convention.

Sans préjudice de la possibilité pour l’Autorité centrale de charger un avocat, le Procureur d’Etat du lieu du domicile ou de la résidence du défendeur a qualité pour intenter et suivre toute procédure tendant à l’exequatur des condamnations aux frais et dépens visées à l’article 15 de la Convention.

En cas de recours porté devant la Cour d’appel ou la Cour de cassation, les mêmes qualités appartiennent au Procureur Général d’Etat.

Luxembourg, le 16 octobre 2002

Le Rapporteur,
Patrick SANTER

Le Président,
Laurent MOSAR

