



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 12 février 2020

Ordre du jour :

1. 7442 **Projet de loi portant :**
 - transposition de la directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen ;
 - transposition de certaines dispositions de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil;
 - modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat
 - Nomination d'un Rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen des articles

2. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Marion Muller, Attachée parlementaire (déi gréng)
Mme Pascale Millim, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden, M. Roy Reding

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. 7442 **Projet de loi portant :**
- transposition de la directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen ;
 - transposition de certaines dispositions de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil;
 - modification de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

Nomination d'un Rapporteur

La Commission de la Justice désigne son président, M. Charles Margue (groupe politique déi gréng), Rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique entend transposer en droit national :

- la directive (UE) 2016/1919 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 concernant l'aide juridictionnelle pour les suspects et les personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales et pour les personnes dont la remise est demandée dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen (ci-après « *Directive (UE) 2016/1919* ») ; et
- certaines dispositions de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil (ci-après « *Directive 2012/29/UE* »).

La Directive (UE) 2016/1919 vise à garantir aux suspects, aux personnes poursuivies dans le cadre des procédures pénales, ainsi qu'aux personnes dont la remise est demandée de bénéficier de l'assistance d'un avocat rémunéré par les Etats membres, indifféremment de leur statut juridique, de leur citoyenneté ou de leur nationalité. Ils doivent bénéficier du droit d'accès à un avocat en vertu de la directive 2013/48/UE, ne pas y avoir renoncé, et être soit privés de liberté, soit tenus d'être assistés par un avocat conformément au droit de l'Union ou au droit national, soit tenus d'assister à une mesure d'enquête ou de collecte de preuves ou autorisés à y assister. Ces mesures concernent au moins les séances d'identification des suspects, les confrontations et les reconstitutions de scènes de crimes.

Les travaux relatifs à la directive, et plus précisément les négociations en trilogie avec le Parlement européen, ont été entamés au cours de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne.

Au niveau du droit national, il convient de noter que la loi du 8 mars 2017¹ a largement réformé le régime des garanties procédurales en matière pénale et a transposé notamment la directive 2013/48/UE sur l'accès à l'avocat et la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité.

Concernant le régime luxembourgeois de l'assistance judiciaire, et notamment son application pratique, il est déjà conforme pour la plus grande partie, aux exigences de la Directive 2016/1919.

Toutefois, la législation actuellement en vigueur reste en effet muette sur la situation des victimes parties civiles et personnes suspectes dans le cadre de procédures pénales qui n'ont pas leur résidence au Grand-Duché de Luxembourg, voir qui sont ressortissants d'un pays-tiers le cas échéant.

Examen des articles

Point 1) du projet de loi - Article 37-1, alinéas 4 à 9 nouveaux de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

Alinéa 4 nouveau

Le nouvel alinéa 4 inséré a pour objet de préciser que l'assistance judiciaire s'applique aux suspects, aux personnes poursuivies et aux personnes dont la remise est demandée, quels que soient leur statut juridique, leur citoyenneté ou leur nationalité (considérant 29 de la directive).

Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'Etat préconise une suppression du renvoi effectué à l'endroit du paragraphe 5 de l'article 3-6 du Code de procédure pénale. Aux yeux du Conseil d'Etat, ce renvoi au paragraphe 5 « [...] *n'ajoute aucune catégorie nouvelle, mais se borne à préciser la portée du droit à l'assistance d'un avocat au regard des mesures exécutées.*

Si l'assistance judiciaire est accordée aux personnes visées à l'article 3-6, paragraphe 1er, du Code de procédure pénale, elle couvrira nécessairement les prestations de l'avocat visées aux paragraphes 3 à 5 ».

¹ Loi du 8 mars 2017 renforçant les garanties procédurales en matière pénale portant : - transposition de la directive 2010/64/UE du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales ; - transposition de la directive 2012/13/UE du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales ; - transposition de la directive 2013/48/UE du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires ; - transposition de la directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité ; - changement de l'intitulé du Code d'instruction criminelle en « Code de procédure pénale » ; - modification : - du Code de procédure pénale ; - du Code pénal ; - de la loi du 7 juillet 1971 portant en matière répressive et administrative, institution d'experts, de traducteurs et d'interprètes assermentés ; - de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; - de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition ; - de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne. (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial : A346 du 30 mars 2017)

Dans son avis consultatif du 26 juin 2019, l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg donne à considérer que le libellé « *ne précise pas si le demandeur d'assistance judiciaire doit satisfaire à la condition d'insuffisance de ressources ou s'il est admis de plein droit, c'est-à-dire sans vérification de ses ressources financières ainsi que des personnes qui vivent avec lui en communauté domestique, au bénéfice de l'assistance judiciaire* ». L'Ordre des Avocats suggère dès lors « *de préciser si l'assistance judiciaire est accordée de plein droit dans les cas visés par le nouvel alinéa 4 ou uniquement aux personnes dont les ressources sont insuffisantes* ».

Echange de vues

M. Pim Knaff (groupe politique DP) donne à considérer que le projet de loi risque de restreindre l'accès à l'assistance judiciaire pour une catégorie spécifique de personnes. L'orateur signale que les personnes non-résidentes et qui sont temporairement privées de leur liberté individuelle et qui font l'objet d'une demande d'extradition d'un autre Etat n'ont actuellement pas à justifier l'insuffisance de leurs ressources financières pour bénéficier de l'assistance judiciaire. Si ces personnes sont privées de leur liberté individuelle, suite à l'émission d'un mandat de dépôt du juge d'instruction et que leur placement au centre pénitentiaire est ordonné, elles peuvent également faire l'objet d'une interdiction de communication avec des tiers *extra muros* autres que leur avocat. En pratique, il se peut que ces personnes soient dans l'impossibilité matérielle de fournir des pièces justificatives sur leur situation financière et patrimoniale. Le libellé de l'alinéa 4 nouveau ne précise pas si cette catégorie de personnes doivent remplir la condition d'insuffisance de ressources ou si au contraire, elles bénéficient de l'assistance judiciaire de plein droit.

L'expert gouvernemental prend acte de ces observations et signale que des recherches supplémentaires sont à effectuer sur ce point. Il est proposé de revoir ce point spécifique lors d'une prochaine réunion.

Alinéa 5 nouveau

Le nouvel alinéa 5 inséré a pour objet de préciser que les personnes dont le droit à l'assistance d'un avocat est temporairement suspendu, parce qu'il y a eu soit une dérogation temporaire suite à une décision des autorités (article 3-6, paragraphe 6 du Code de procédure pénale), soit une renonciation volontaire de la part de la personne concernée (article 3-6, paragraphe 8 du Code de procédure pénale), peuvent obtenir l'assistance d'un avocat et ainsi l'assistance judiciaire à un stade ultérieur à partir du moment où la dérogation est levée ou la renonciation révoquée.

L'assistance judiciaire ne sera accordée que pour les prestations effectuées à partir de la levée de la dérogation ou de la révocation de la renonciation et n'aura donc pas d'effet rétroactif. A cet effet, il est renvoyé à l'article 37-1, paragraphe 2 qui prévoit, depuis une loi du 21 juin 2007, que le Bâtonnier peut déroger au principe de la rétroactivité de l'assistance judiciaire au jour de l'introduction de l'instance tel qu'il a été consacré par la loi du 18 août 1995, et de fixer l'effet rétroactif à une autre date.

Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'Etat donne à considérer que le libellé proposé par les auteurs du projet de loi reste muet quant aux « [...] autres cas de renonciation, prévus à l'article 18-1, paragraphe 3, alinéas 3 et 4, de la loi modifiée du 20 juin 2001 sur l'extradition et à l'article 7-1, paragraphe 3, alinéas 3 et 4, de la loi modifiée du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres de l'Union européenne, ne sont pas visés par l'alinéa 5. Il y a lieu d'inclure ces cas de figure. À défaut, les personnes visées par ces dispositions ne pourront pas bénéficier de l'assistance judiciaire s'ils retirent, plus tard, leur renonciation ».

De plus, le Conseil d'Etat critique un manque de cohérence au niveau de la terminologie employée au sein de la future législation et renvoie au libellé du paragraphe 1^{er} de l'article 37 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat. Il donne à considérer que « *[c]ette disposition, aussi bien dans sa teneur actuelle que dans la teneur proposée, dispose, à ses alinéas 1er, 2 et 6 nouveau, qu'une personne a « droit » à l'assistance judiciaire sous certaines conditions, tandis que les alinéas 3, 4 nouveau, 10 nouveau (ancien alinéa 4) et 13 nouveau (ancien alinéa 7) disposent que l'assistance judiciaire peut être accordée à d'autres personnes. Le Conseil d'État considère qu'il s'impose de consacrer le droit à l'assistance judiciaire dès lors que les conditions sont remplies* ». Au vu des dispositions de la Directive (UE) 2016/1919, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé proposé et demande à ce que la future loi précisera que « *les personnes ont droit à l'assistance judiciaire dès lors qu'elles remplissent les conditions qui sont prévues, en ce qui concerne les procédures dont elles font l'objet et au regard des conditions de ressources* ».

Alinéas 7 et 8 nouveaux

Ces alinéas prévoient des mécanismes de contrôle permettant au Bâtonnier de vérifier que le demandeur d'assistance judiciaire respecte les conditions légales.

Dans son avis consultatif du 26 juin 2019, l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg donne à considérer que le libellé risque de constituer une source d'insécurité juridique et il renvoie au risque pour « *[...] le justiciable de se voir retirer rétroactivement le bénéfice de l'assistance judiciaire en cas de non-respect de ces dispositions, et du délai de communication extrêmement court l'Ordre est d'avis qu'il est préférable de préciser davantage ces dispositions* ».

Echange de vues

L'expert gouvernemental renvoie aux critiques soulevées par l'Ordre des Avocats et signale qu'il serait en effet utile de mener une réflexion sur un allongement du délai de trois jours qui est jugé très court, ainsi que de prévoir clairement au sein de la future loi, à qui incombe l'obligation de communiquer une copie de la constitution de partie civile au Bâtonnier.

M. Pim Knaff (groupe politique DP) estime qu'il incombe à l'avocat, en sa qualité de mandataire, de communiquer une copie de la constitution de partie civile au Bâtonnier. Quant au délai proposé par la future loi, l'orateur appuie les considérations soulevées par l'Ordre des Avocats et estime que ce délai de trois jours est extrêmement court pour remplir les formalités requises. Il préconise d'étendre ce délai à une durée d'un mois.

Décision de la Commission de la Justice : le délai initialement prévu de trois jours est allongé à une période d'un mois.

Alinéa 9 nouveau

Cet alinéa a pour objet de préciser les modalités relatives au dépôt de la demande et des pièces à l'appui, émanant des personnes n'ayant pas leur domicile ou résidence sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

En effet, l'article 18 de la Directive (UE) 2016/1919 prévoit que les modalités pratiques doivent être arrêtées par les Etats membres. La directive ne prévoit donc pas de procédure de transmission formelle telle que prévue dans la directive 2003/8/CE du Conseil du 27 janvier 2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire.

Dans un souci de simplification administrative, les demandes sont déposées au Conseil de l'ordre concerné directement. Toutefois, il est primordial en vue d'une gestion efficace des demandes d'assistance judiciaire et surtout s'il y a urgence, qu'elles soient déposées, le cas échéant, traduites dans une des langues officielles de procédure en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg.

Dans son avis consultatif du 26 juin 2019, l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg renvoie à l'article 37-1 (5) dans sa version actuelle visant à apporter des précisions sur le cas de figure de l'absence de résidence au Luxembourg du demandeur d'assistance judiciaire. Il propose d'aligner cet alinéa au texte de loi existant et soumet un libellé alternatif aux membres de la Commission de la Justice. Il estime qu'il y a lieu « [...] de préciser dans le nouvel alinéa 9 que les demandes d'assistance judiciaire émanant de personnes, qui n'ont pas leur domicile ou résidence au Grand-Duché de Luxembourg, doivent être déposées au Barreau de Luxembourg ».

Décision de la Commission de la Justice : le libellé alternatif proposé par l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg recueille l'accord unanime des membres de la commission parlementaire.

Point 2) du projet de loi - Article 37-1, alinéa 6 nouveau de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat

Alinéa 6 nouveau

Le nouvel alinéa 6 inséré a pour objet d'assurer la transposition du volet relatif à l'aide juridictionnelle de la Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil qui prévoit en son article 13 que « *Les États membres veillent à ce que la victime ait accès à une aide juridictionnelle lorsqu'elle a la qualité de partie à la procédure pénale. Les conditions ou règles de procédure régissant l'accès de la victime à l'aide juridictionnelle sont fixées par le droit national.* »

L'assistance judiciaire est donc accordée à toute personne ayant la qualité de victime suivant les dispositions de l'article 4-1 du Code de procédure pénale pour une procédure se déroulant sur le territoire luxembourgeois à condition d'être partie au volet civil de la procédure pénale, à savoir par le biais d'une constitution de partie civile présentée soit devant le juge d'instruction, soit devant le juge du fond.

Dans son avis du 12 juillet 2019, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique le libellé proposé. Il s'oppose formellement à ce libellé au motif de l'existence d'une « [...] *incohérence entre les libellés du dispositif sous examen et celui qui détermine le droit à l'assistance judiciaire au profit des victimes qui se sont constituées partie civile. En effet, le point 2 sous examen laisse entendre que ces personnes ont déjà obtenu l'assistance judiciaire avant de constituer partie civile et que celle-ci leur est retirée à défaut de constitution de partie civile, tandis que l'alinéa 6 nouveau peut être lu en ce sens que l'assistance judiciaire est uniquement accordée une fois que la victime s'est constituée partie civile [...]* ».

Echange de vues

Mme Carole Hartmann (groupe politique DP) s'informe sur un retrait éventuel du bénéfice de l'assistance judiciaire et les conséquences qui en découleraient pour le bénéficiaire, dans le cas de figure où la constitution de partie civile se heurterait à une décision d'irrecevabilité.

L'expert gouvernemental explique que ce point a fait l'objet d'une discussion préalable entre les auteurs du projet de loi. Il a été décidé de ne pas retirer l'assistance judiciaire dans ce cas de figure.

Continuation de l'instruction parlementaire lors d'une prochaine réunion

Les membres de la Commission de la Justice jugent utile de continuer l'instruction parlementaire du projet de loi sous rubrique lors d'une prochaine réunion de celle-ci.

2. Divers

M. Gilles Roth (groupe politique CSV) fait un appel aux membres de la commission parlementaire d'intervenir auprès des représentants de la Conférence des Présidents, afin de convenir d'une meilleure cohérence des sujets figurant à l'ordre du jour des débats en séance plénière et de limiter le temps de parole des orateurs.

M. Laurent Mosar (groupe politique CSV) signale que les projets de loi qui ne requièrent pas de débats politiques approfondis pourraient faire l'objet de la procédure relative aux affaires sans rapport ou sans débat ² prévue par le Règlement de la Chambre des Députés.

Le Secrétaire-administrateur,
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

² Art.76. du Règlement de la Chambre des Députés