

N° 7844⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° de la loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale ;
- 2° de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(13.7.2021)

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE, Président ; Mme Carole HARTMANN, Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Cécile HEMMEN, M. Pim KNAFF, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, Mme Viviane REDING, MM. Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Madame le Ministre de la Justice a procédé au dépôt officiel du projet de loi n° 7844 à la Chambre des Députés en date du 15 juin 2021. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné et une fiche financière.

En date du 16 juin 2021, les membres de la Commission de la Justice ont désigné Madame Carole HARTMANN (groupe politique DP) comme Rapporteur du projet de loi. De plus, la commission parlementaire a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

En date du 7 juillet 2021, la Commission de la Justice a procédé à l'examen des avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, des autorités judiciaires et du Conseil d'État.

Le 13 juillet 2021, la Commission de la Justice a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET

Le présent projet de loi s'inscrit dans la continuation de la lutte contre le Covid-19 par rapport à la situation sanitaire qui perdure, son évolution volatile et aux mesures instaurées pour contrer et prévenir les risques y associés.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES

La lutte contre la pandémie du COVID-19 continue, et le présent projet de loi vise à poursuivre la limitation des interactions physiques afin de réduire le danger d'infection, tout en assurant le bon fonctionnement du service public de la justice.

Aux termes de l'exposé des motifs, alors que les mesures sanitaires tendent à se normaliser, elles continuent à avoir un impact non négligeable sur les rassemblements, particulièrement en lieux fermés, tels les salles d'audiences des juridictions. Des mesures sanitaires plus strictes avaient été instaurées en fin d'année 2020 par la loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale (ci-après « la loi du 19 décembre 2020 »). À ce jour, l'évolution de la pandémie demeure incertaine et le maintien temporaire de certaines mesures de la loi du 19 décembre 2020 au-delà du 15 septembre 2021 est jugé utile et nécessaire. À part la prolongation de certaines mesures de la loi du 19 décembre 2020, le texte sous projet vise également une modification de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise (ci-après « la loi du 8 mars 2017 »).

Le présent projet de loi propose de maintenir, respectivement de modifier ponctuellement et d'introduire des adaptations temporaires en ce qui concerne :

- les règles procédurales devant les juridictions judiciaires et administratives dans les affaires soumises à la procédure écrite ;
- le dépôt de la farde de procédure dans les procédures écrites devant les juridictions judiciaires lorsqu'un mandataire n'est plus entendu en ses plaidoiries ;
- le délai pour souscrire la déclaration de recouvrement auprès de l'officier de l'état civil.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

IV. AVIS

Avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg

L'ordre des avocats du Barreau de Luxembourg a émis son avis le 18 juin 2021.

Pour le Barreau de Luxembourg, les mesures d'exception instaurées constituent des ingérences à certains droits et valeurs fondamentaux, tels certains droits procéduraux des parties et le principe de la publicité de la justice. Selon le Barreau, une éventuelle prolongation de ces mesures n'a de sens que tant que les circonstances qui justifient ces mesures d'exception continuent à régner. Il faudrait surtout éviter, d'après l'avis, que se pérennise un mode de fonctionnement des tribunaux dans lequel la suppression des audiences est la normalité et la plaidoirie l'exception. Le Conseil de l'Ordre est de ce fait réservé quant à une prolongation des mesures, étant donné que la situation sanitaire à la fin de l'année demeure incertaine.

Le Conseil de l'Ordre estime que la présence des avocats à l'audience doit être le principe dans le cadre des procédures devant les juridictions administratives. En outre, les audiences devant les juridictions administratives bénéficieraient d'une bonne organisation et, de ce fait, ne réuniraient que rarement un grand nombre de plaideurs. Par conséquent, le Conseil de l'Ordre considère le risque sanitaire comme étant réduit.

L'ordre des avocats s'interroge si le réel motif de la prolongation envisagée n'est pas d'introduire un projet de loi de droit commun. Les articles 2 et 3 de la loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale auraient été éprouvés par certains comme ayant contribué au renforcement de l'efficacité de la justice civile et commerciale. Un nouveau projet de loi devrait tenir compte de l'économie générale de la procédure et viser à la rendre plus efficace de façon générale.

Le Barreau de Luxembourg souligne enfin qu'il y a lieu de faire le nécessaire afin que le texte exclue toute possibilité d'écartement des moyens d'une partie pour des raisons purement formaliste.

Avis de la Cour Supérieure de Justice

La Cour Supérieure de Justice a pris son avis le 28 juin 2021.

Concernant l'article 2, paragraphe 2, point 3 de la loi modifiée du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale, la Cour Supérieure de Justice note que l'interprétation de la disposition à laquelle fait allusion le texte sous projet, et telle qu'opérée par le tribunal de Luxembourg, ne correspond pas à l'intention du législateur.

Pour la Cour Supérieure de Justice, une bonne administration de la justice requiert une collaboration franche et loyale entre la magistrature et le barreau. Ainsi, si des procédures exceptionnelles dues à des circonstances exceptionnelles telle la pandémie peuvent engendrer des hiatus, les bulletins d'information ayant précédé et suivi la prise en délibéré de l'affaire en cause ont spécifiquement rappelé aux mandataires la teneur de l'article litigieux.

La Cour Supérieure de Justice remarque qu'avec la modification proposée, le défaut de manifestation de l'avocat est érigé en présomption de maintien du mandat de l'avocat constitué. Or, à travers la présomption proposée, les juridictions seront éventuellement amenées à rendre des décisions actant l'existence d'un mandat qui peut entretemps avoir pris fin, même si l'avocat, non révoqué, reste constitué.

La Cour Supérieure de Justice s'interroge quant à la solution proposée, ce que signifie encore l'exigence de dépôt de la farde de procédure. Si elle ne produit aucun effet, la Cour Supérieure propose de la supprimer. Si elle a un quelconque effet, la Cour Supérieure de Justice critique que la disposition selon laquelle ce dépôt doit se faire « dans les meilleurs délais » est inefficace et impossible à appliquer. Elle est imprécise et s'apprête à une interprétation à la meilleure convenance de l'avocat.

Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg

Le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg se rallie à l'avis de la Cour Supérieure de Justice. Selon le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, il est inconcevable que les avocats remettent leurs fardes de procédure « dans les meilleurs délais ». Les pièces et la farde de procédure doivent obligatoirement être déposées lors de la clôture de l'instruction, sinon au plus tard après les plaidoiries, ou bien, le jour prévu pour les plaidoiries et la prise en délibéré. Pour le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, il n'appartient pas aux juridictions de faire des démarches pour récupérer les fardes de procédures manquantes, et il n'est pas non plus concevable que la prise en délibéré soit retardée parce qu'une farde de procédure fait défaut. Selon le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, les règles doivent être claires et précises.

Avis du Tribunal d'arrondissement de Diekirch

Le Tribunal d'arrondissement de Diekirch a émis son avis le 24 juin 2021.

Le Tribunal d'arrondissement de Diekirch appuie la prolongation des mesures jusqu'au 31 décembre 2021. Selon le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, les craintes quant à une violation des droits de la défense, des valeurs fondamentales ou de la publicité des débats ne sont pas fondées. La crise du Covid-19 aurait permis d'expérimenter avec succès déjà quelques-unes des modifications proposées et à solutionner les problèmes apparus dans une bonne entente avec le Barreau de Diekirch.

Quant au texte proposé, le Tribunal d'Arrondissement propose quelques modifications, d'une part, pour permettre le contrôle du nombre de corps de conclusions et de fardes de pièces échangés et déposés de part et d'autre et, d'autre part, pour supprimer les termes « dans les meilleurs délais » que le Tribunal d'Arrondissement juge trop imprécis.

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a pris son avis le 6 juillet 2021.

Concernant l'interprétation stricte de l'article 2, paragraphe 2, point 3 de la part du Tribunal, contraire à l'intention du législateur, la Haute Corporation s'interroge sur la nécessité de réagir à une jurisprudence de première instance, restée au demeurant isolée et intervenue dans des circonstances procédurales particulières. Le Conseil d'État rappelle qu'une adaptation similaire avait déjà été faite auparavant. Dans ses avis précédents sur le projet de loi ayant conduit à la loi du 19 décembre 2020, la Haute Corporation avait déjà relevé que des modalités procédurales exceptionnelles ne sauraient conduire à une méconnaissance des droits des parties.

De plus, le Conseil d'État s'interroge sur les termes « dans les meilleurs délais » qui, selon la Haute Corporation, est imprécise, et ne détermine pas clairement, à quel moment le délai pour déposer la farde de procédure vient à échéance. La Haute Corporation propose de ce fait que le dépôt des fardes de procédure se fasse « deux jours ouvrables suivant l'audience de plaidoiries.

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}. – Modification de la loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale

Point 1^o (modification de l'article 2, paragraphe 2, point 3^o de la loi précitée)

Le point 1^o de l'article 1^{er} du projet de loi modifie l'article 2, paragraphe 2, point 3^o de la loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale.

Le libellé initialement proposé par les auteurs du projet de loi vise à éviter que des moyens présentés lors d'une instance par une partie au procès ne soient écartés du débat du fait que le mandataire de la partie n'a pas déposé au greffe de la juridiction saisie sa farde de procédure au plus tard le jour des plaidoiries. Cette modification législative fait suite à un jugement récent d'une juridiction de première instance, dont l'application stricte des règles procédurales dérogatoires, mises en place par la loi prémentionnée, a donné lieu à une interprétation jurisprudentielle qui ne correspond pas à celle voulue par le législateur. Afin de remédier à cette application de la loi prémentionnée, le libellé initial a précisé que lorsque les mandataires des parties n'ont pas sollicité d'être entendus en leurs plaidoiries, ils sont réputés avoir réitéré leurs moyens à l'audience de plaidoiries. Quant au dépôt de la farde de procédure, il a été proposé de prévoir que celle-ci soit déposée par le mandataire « *dans les meilleurs délais* ». Par le biais de cette modification législative, les auteurs de la loi en projet entendaient clarifier que ce n'est pas le dépôt de la farde de procédure qui déclenche le fait que les mandataires sont réputés avoir réitéré leurs moyens à l'audience de plaidoiries, mais le défaut d'avoir sollicité d'être entendus en leurs plaidoiries.

Dans le cadre de son avis, le Conseil d'État « [...] s'interroge sur la nécessité de réagir à une jurisprudence de première instance, restée au demeurant isolée et intervenue dans des circonstances procédurales particulières rappelées dans les avis des autorités judiciaires [...] », et il renvoie aux observations émises dans le cadre de ses avis portant sur le projet de loi 7721¹.

Le Conseil d'État regarde d'un œil critique les termes « *dans les meilleurs délais* », contenus dans le libellé initialement proposé. Il préconise une reformulation de ce libellé, en substituant les termes litigieux par ceux de « [...] deux jours ouvrables suivant celle-ci ».

La Commission de la Justice appuie certaines des considérations développées par le Conseil d'État dans le cadre de son avis et elle confirme, d'une part, que les mesures procédurales dérogatoires mises en place dans le cadre de la loi prémentionnée ne sauraient restreindre les droits des parties, et, d'autre part, que lesdites mesures dérogatoires pourraient cesser de s'appliquer déjà avant le 31 décembre 2021. L'opportunité de légiférer sur ce point dépendra néanmoins de la situation épidémiologique des mois à venir.

La Commission de la Justice fait sienne la formulation proposée par le Conseil d'État.

¹ Projet de loi n° 7721 portant

1° adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale, et

2° modification de la loi du 25 novembre 2020 portant modification :

1° de la loi modifiée du 23 septembre 2020 portant des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales

2° de la loi du 20 juin 2020 portant

1° prorogation de mesures concernant

a) la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite ;

b) certaines adaptations de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales ;

c) la suspension des délais en matière juridictionnelle, et

d) d'autres modalités procédurales ;

2° dérogation temporaire aux articles 74 à 76 et 83 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;

3° dérogation temporaire aux articles 15 et 16 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; et

4° modification de l'article 89 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise et portant suspension du délai prévu à l'article 55 du Code civil

(Ce projet de loi est devenu par la suite la loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale)

Point 2° (modification des articles 1^{er} à 3 de la loi précitée)

Le point 2° de l'article 1^{er} prolonge l'application des articles 1^{er} à 3 de la loi du 19 décembre 2020 jusqu'au 31 décembre 2021.

Quant au fond, ce point ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'État. Il préconise néanmoins une reformulation du libellé sous rubrique dans le cadre de ses observations d'ordre légistique.

La Commission de la Justice fait sienne cette formulation alternative proposée par le Conseil d'État.

Article 2. – Modification de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise

L'article II vise à adapter l'article 89 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, qui prévoit le recouvrement de la nationalité luxembourgeoise fondé sur la descendance d'un aïeul luxembourgeois à la date du 1^{er} janvier 1900. D'après la législation actuelle, le délai pour souscrire la déclaration de recouvrement auprès de l'officier de l'état civil va expirer le 31 décembre 2021. Vu les restrictions de voyage visant les ressortissants des pays tiers de l'Union européenne, adoptées dans le cadre de lutte contre la pandémie du COVID-19, il est proposé d'allonger, jusqu'au 31 décembre 2022, le délai pour souscrire une déclaration de recouvrement de la nationalité luxembourgeoise devant l'officier de l'état civil. Les bénéficiaires de la mesure proposée sont essentiellement les candidats à la nationalité luxembourgeoise, qui résident sur le territoire des États-Unis d'Amérique et du Brésil.

Quant au fond, cet article ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'État. Il préconise néanmoins une reformulation du libellé sous rubrique dans le cadre de ses observations d'ordre légistique.

La Commission de la Justice fait sienne cette formulation alternative proposée par le Conseil d'État.

*

VI. TEXTE COORDONNE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7844 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

portant modification :

1° de la loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale ;

2° de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise

Art. 1^{er}. La loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale est modifiée comme suit :

1° L'article 2, paragraphe 2, point 3°, prend la teneur suivante :

« 3° à défaut d'avoir sollicité d'être entendus en leurs plaidoiries, les mandataires des parties sont réputés avoir réitéré leurs moyens à l'audience de plaidoiries et ils sont dispensés de se présenter à l'audience fixée à cette fin. Ils déposent leurs fardes de procédure au greffe de la juridiction saisie dans les deux jours ouvrables suivant celle-ci ;».

2° A l'article 10, alinéa 1^{er}, les termes « 15 septembre » sont remplacés par les termes « 31 décembre ».

Art. 2. A l'article 89, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise, le nombre « 2021 » est remplacé par celui de « 2022 ».

Le Rapporteur,
Carole HARTMANN

